



POLÍTICA y ESTRATEGIA

Nº 92
2003

MARISOL PEÑA TORRES

Rol de la Organización de las Naciones Unidas en la prevención de la guerra

LUIS V. PÉREZ GIL

El despliegue internacional de fuerzas militares en la posguerra fría: las perspectivas americana y europea

FÉLIX BESIO

Estructuración multidimensional y compleja de la seguridad hemisférica

ADELA CUBILLOS MEZA

La participación de Ejército en el desarrollo nuclear nacional

GUSTAVO URZÚA LIRA

Militares y civiles en Chile: una proyección sociológica de sus relaciones endogrupales y exogrupales, durante el primer cuarto del siglo xx

DIRECCIÓN GENERAL DE
MOVILIZACIÓN NACIONAL

Movilización Nacional de Chile

FERNANDO CAÑAS PALACIOS

Fuerzas Armadas y Comunicación Corporativa

REINALDO MELLA GONZÁLEZ

Adquisición y logística de defensa. Administración de la cadena de abastecimiento en las FF.AA

www.anepe.cl

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



Nº 92

SANTIAGO, CHILE, OCTUBRE - DICIEMBRE 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. Francisco Guzmán Vial

TCL. Nelson Montenegro Lepe

TCL. Oscar Jiménez Carrasco

Profesor Gustavo Basso Cancino

Profesor Julio Soto Silva

Comité Editorial

Profesora Jeannette Irigoien Barrenne

Profesor Enzo Di Nocera García

Profesor Francisco Le Dantec Gallardo

Profesor Iván Witker Barra

Realización Editorial:
MAGO Editores / E-mail: editorial@magooeditores.cl
Diagramación: Ricardo Barrios
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 currículum del autor, (principalmente con sus títulos y grados académicos), además de sus datos de dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.
- 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 _____	7
Rol de la Organización de las Naciones Unidas en la prevención de la guerra _____ Profesora Marisol Peña Torres	9
El despliegue internacional de fuerzas militares en la posguerra fría: las perspectivas americana y europea _____ Sr. Luis V. Pérez Gil	23
Estructuración multidimensional y compleja de la seguridad hemisférica _____ Sr. Félix Besio	35
La participación del Ejército en el desarrollo nuclear nacional _____ Sra. Adela Cubillos Meza	51
Militares y civiles en Chile: una proyección sociológica de sus relaciones endogrupales y exogrupales, durante el primer cuarto del siglo XX _____ Coronel de Aviación Gustavo Urzúa Lira	63
Movilización Nacional de Chile _____ Dirección General de Movilización Nacional	71
Fuerzas Armadas y comunicación corporativa _____ Sr. Fernando Cañas Palacios	83
Adquisición y logística de defensa. Administración de la cadena de abastecimiento en las FF.AA. _____ Profesor Reinaldo Mella González	99

EDITORIAL

TOLERANCIA Y RESPONSABILIDAD INTELECTUAL

En el ámbito de la comunidad de la defensa nacional aparecen periódicamente ciertos académicos que manifiestan sus ideas basados en su saber personal, asumiendo posiciones autoritarias, descalificadoras y prepotentes, criticando a los que en la búsqueda de la verdad creen en la racionalidad y la tolerancia.

Reflexionado sobre la situación planteada, parece bueno recordar lo que expresa Popper, cuando propone una nueva ética profesional para los intelectuales. Define la tolerancia recurriendo a Voltaire, que indica que “es la consecuencia necesaria de la comprensión de que somos personas fiables: equivocarse es humano, y todos nosotros cometemos continuos errores. Por tanto, dejémonos perdonar unos a otros nuestras necesidades”. Esto es sin duda una apelación a la honradez intelectual, que significa reconocer los errores, la falibilidad de nuestro saber y, en especial, nuestra ignorancia.

A pesar que, de acuerdo a Voltaire, debemos perdonarnos nuestras tonterías unos a otros, hay una que es difícil de tolerar, la intolerancia. Hasta la tolerancia tiene un límite. Popper agrega que hay otras necesidades que no debemos tolerar, como es la que induce a algunos intelectuales a ir con la última moda, lo lleva a que muchos escriban en oscuros y pretenciosos estilos, con incomprensibles palabras. Este filósofo sostiene que se deben explicar pocas cosas, pero en forma sencilla y clara.

Dentro de estas modas, aparece el relativismo, que sostiene que todas las tesis intelectuales son mas o menos justificables y que todo está permitido. Esto conduce a la anarquía, a la ausencia de legalidad , y por lo tanto, al dominio de la fuerza por sobre la racionalidad.

El relativismo es normalmente confundido con el pluralismo crítico, que corresponde a la postura que sostiene que en interés de la búsqueda de la verdad, toda teoría debe admitirse en competencia con otras teorías; mientras mas teorías, mejor. La competencia debe ser entendida como la discusión racional de la teoría y su eliminación crítica, vale decir que la teoría que se acerque más a la verdad es la mejor, eliminando a las peores. Como se puede apreciar, se trata de la búsqueda de la verdad.

Para estos efectos, Popper plantea cuatro principios de cualquier discusión en busca de la verdad, que son éticos por antonomasia:

1. El principio de falibilidad: quizás yo no tengo razón, y quizás tú la tienes, pero también podemos estar equivocados los dos.

2. El principio de discusión racional: queremos intentar ponderar de la forma más impersonal posible nuestras razones en favor y en contra de una determinada y criticable teoría.

3. El principio de aproximación a la verdad: a través de una discusión imparcial nos acercamos casi siempre más a la verdad, y llegamos a un mejor entendimiento, incluso cuando no alcanzamos un acuerdo.

4. Los principios anteriores implican tolerancia; si yo quiero aprender de ti y quiero aprender en beneficio de la búsqueda de la verdad, entonces no solo te debo tolerar, sino reconocerte como mi igual en potencia.

La idea de la verdad es la que subyace como principio regulatorio de la ciencia, lo que se sustenta en las ideas de búsqueda de la verdad, de aproximación a la verdad, de la honradez intelectual y la de falibilidad, que nos conduce a una actitud autocrítica y de tolerancia.

De esta manera, a la postura de poseedor de la verdad y de la seguridad de sus conocimientos, que conduce al encubrimiento del error a favor de la autoridad, se le opone una actitud de saber objetivo e inseguro, en el sentido de aproximación a la verdad, basada en la verdad, la racionalidad, y en la honradez y responsabilidad intelectual.

ROL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA PREVENCIÓN DE LA GUERRA*

MARISOL PEÑA TORRES**

The preservation of peace and international security has been a permanent objective of the international community of States. This has meant encouraging the search for solutions to the international controversies through pacific means, and -whenever this has not been feasible- to regulate the phenomenon of war so that its devastating effects can be diminished. The Charter of the United Nations takes into account the need of preserving the coming generations from the flagellation of war; thus, important actions have been deployed with the purpose of contributing to the cease of conflicts of particular seriousness. Nonetheless, the UN itself is aware that the reasons for war are the ones to be dealt with, and -therefore, it becomes essential to "educate for prevention", compromising those involved in the international system, based upon concrete strategies.

Introducción

El Preámbulo de la Carta de la ONU se inicia con la solemne proclamación de que los pueblos de las Naciones Unidas están resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que ya, en dos oportunidades, había inflingido a la humanidad sufrimientos indecibles.

La preocupación de la comunidad internacional por la guerra y, específicamente, por evitarla o, cuando ello no es posible, por regularla es muy antigua.

Si bien, en un primer tiempo, no se discutía la legitimidad de la guerra, con el advenimiento del cristianismo, empieza a perfilarse la clásica distinción entre guerra lícita e ilícita. La guerra lícita era la guerra justa, es decir, la que estaba animada de una justa causa que, tal como lo precisaran San Isidro de Sevilla y Santo Tomás de Aquino, entre otros, está asociada a la injuria recibida o a la reclamación de un derecho.

Los avances experimentados en la configuración de la guerra justa, a partir del pensamiento de los autores cristianos clásicos, se van a estrellar, no obstante, con la escuela realista de las relaciones internacionales que, basada en el pensamiento de autores como Pufendorf y Vattel, sostuvo que cada Estado tenía un derecho absoluto e incondicional de ir a la guerra cuando ello le fuera útil y conveniente basado en un concepto absoluto de soberanía. No hay que olvidar que, siguiendo a Thomas Hobbes, los realistas clásicos postulaban que la política internacional era "una lucha por el poder, una guerra de todos contra todos".¹

* Ponencia presentada en el Seminario sobre "Conflictos actuales y nuevos desafíos en la conducción de las operaciones" realizado por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares, el 05 de Agosto de 2003.

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

1 Charles W. Kegley Jr. and Eugene R. Wittkopf. World Politics: Trend and transformation. Macmillan Press Ltd., New York, 1999, p.28.

En la segunda mitad del siglo XIX, se retoma la preocupación original de los pensadores cristianos clásicos por regular la guerra, esta vez a través de instrumentos que han marcado un hito en el desarrollo del derecho internacional, entre ellos, la Declaración de París sobre Guerra Marítima de 1856, el Código de Lieber de 1863 y la Declaración de San Petersburgo de 1868.

Es importante tener presente que la Primera Conferencia de La Haya (1899), que marca el inicio formal del derecho de la guerra, se propuso, como principal objetivo, el de crear las condiciones necesarias para impedir el desencadenamiento de nuevas guerras, obligando a los Estados a someter sus disputas al arbitraje internacional. No obstante ello, igualmente, se aprobó toda una normativa destinada a regular el *ius in bello* o derecho de la guerra, una vez que ésta efectivamente se hubiese producido. Dentro de dicha normativa cabe destacar la necesidad de exigir siempre la declaración previa para recurrir a la guerra.

En el origen de la Sociedad de las Naciones, en el año 1919, se encuentra un objetivo similar al que presidió el desarrollo de la Primera Conferencia de La Haya. En efecto, en el Preámbulo del Pacto se consigna explícitamente que para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizarles la paz y la seguridad, aceptan "ciertos compromisos de no recurrir a la guerra".² Con tal fin, el Pacto obligaba a los miembros de la Sociedad de las Naciones, entre los que hubiere surgido una controversia, a someterla a arbitraje, arreglo judicial o al examen del Consejo o de la Asamblea. Sólo si fracasaban estos procedimientos se podía recurrir a la guerra.

Sobre la base del breve recuento histórico realizado es posible sostener que uno de los valores que han animado el desarrollo de la comunidad internacional y de sus diversas formas de organización, a través del tiempo, ha sido el de evitar la ocurrencia de la guerra procurando, por el contrario, que las controversias internacionales se solucionen con arreglo a métodos pacíficos.

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas

Como se expresó anteriormente, el propio Preámbulo de la Carta de la Organización de Naciones Unidas, considera como fundamento de dicha entidad, la necesidad de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra. Por lo tanto, desde sus comienzos, la Carta de la ONU contiene el mandato implícito a la Organización de desplegar las acciones que se estimen necesarias para prevenir la ocurrencia de nuevas guerras como también para contribuir al término de las actualmente existentes.

Con tal finalidad, los Estados miembros de Naciones Unidas se comprometen a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos así como a unir sus fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales asegurando, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común.

En forma acorde con estos propósitos expresados en el Preámbulo de la Carta –y reafirmados en su Art. 1º- la Organización de las Naciones Unidas estructura su acción sobre

2 F.P. Walters. Historia de la Sociedad de las Naciones. Editorial Tecnos, Madrid, 1971, p. 59.

la base de los siguientes principios:

1. El respeto a la igualdad soberana de todos sus miembros (Art. 1.1).
2. El cumplimiento de buena parte de las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta (Art. 1.2).
3. El arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos que no pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni tampoco la justicia (Art. 1.3).
4. La abstención de la amenaza o el 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 (Art. 1.4).
5. La no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (Art. 1.7).

La guerra en el escenario internacional actual y las acciones desplegadas por la Organización de las Naciones Unidas

Pese a que el impacto de la guerra y, en particular, de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra en el origen mismo del esfuerzo multilateral que supone la creación de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 1945, la realidad es que, desde aquel año, han perdido la vida aproximadamente 20 millones de personas debido a más de un centenar de conflictos importantes ocurridos a lo largo del mundo.³ El General de División Juan Carlos Salgado plantea, en forma aún más enfática, que "desde 1945 no ha habido un solo día sin guerra".⁴

Pero no solamente han seguido desarrollándose conflictos bélicos a lo largo del mundo, sino que la naturaleza y características de los mismos han ido adquiriendo ribetes de particular gravedad.

Durante la vigencia de la Guerra Fría, los conflictos solían ser esencialmente interestatales y estaban marcados por la amenaza del uso de potencial nuclear. En cambio, tras la desaparición de la Unión Soviética y de la caída del Muro de Berlín, las guerras internas se han convertido en el tipo de conflicto armado más frecuente causando más víctimas civiles que las guerras entre los Estados, porque se ha acentuado la tendencia de los combatientes a convertir a los civiles en objetivos estratégicos. Al mismo tiempo, la labor del personal humanitario se ha visto dificultada, toda vez que, con frecuencia, se le impide llegar a las víctimas en las zonas de conflicto o porque es blanco directo de ataques.⁵

3 Memoria del Secretario General de la ONU en el Cuadragésimo Séptimo Período de Sesiones de la Organización celebrado en Julio de 1992.

4 Juan Carlos Salgado Brocal. Democracia y paz. Ensayo sobre las Causas de la Guerra. Biblioteca Militar, Santiago, 1998, p. 55.

5 Kofi Annan. Memoria Anual sobre la Labor de la Organización, 1999. Disponible en: <http://www.intercom.com.ar/onu//Material/Complementario/prevenguerradesastres.htm>.

Así, la realidad por la que el mundo ha transitado, desde 1945 en adelante, podría llevarnos a plantear, como hipótesis de trabajo, que la acción de la Organización de las Naciones Unidas ha fracasado de acuerdo a su propósito original de preservar a las futuras generaciones del flagelo de la guerra. Sin embargo, una afirmación de esa naturaleza no pasaría de ser antojadiza e injusta.

En efecto, la Memoria del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas sobre la labor de la misma, de Agosto de 2002, hace especial énfasis en los logros obtenidos en las tareas de mantenimiento y consolidación de la paz a través de acciones como las que se resumen en el cuadro adjunto y que han resultado fundamentales para impedir la prosecución de conflictos de particular gravedad:

LUGAR	ACCIÓN DESPLEGADA	FECHA
1. TIMOR ORIENTAL	Término de la labor de administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (ÚNTAET) e inicio de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en ese país (UNMISET)	20 de Mayo de 2002
2. AFGANISTÁN	Reunión en la ciudad de Bonn de las partes interesadas en el proceso de reconstrucción bajo los auspicios de la ONU para acordar un proceso político encaminado al logro de una sociedad pacífica y democrática en que se respeten los DD.HH.	Diciembre de 2001
3. AFGANISTÁN	Creación de la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán (UNAMA), por parte del Consejo de Seguridad para ayudar a la implementación del Acuerdo de Bonn e iniciar la reconstrucción del país.	Marzo de 2002
4. AFGANISTÁN	Substitución de la Autoridad Provisional compartida por un Gobierno de Transición elegido indirectamente una vez que hubo concluido con éxito la Asamblea Tradicional Nacional o Loya Jirga.	Junio de 2002
5. SIERRA LEONA	Desarme y desmovilización por las Fuerzas de la Misión de paz de Naciones Unidas (UNAMSIL) de 47.000 combatientes allanando el camino para las elecciones presidenciales y parlamentarias de mayo de 2002.	Enero de 2002

6. ETIOPIA Y ERITREA	La misión de UN (MINUÉ) siguió vigilando la cesación del fuego y la zona temporal de seguridad verificando el repliegue de las fuerzas y coordinando actividades relativas a las minas, lo que posibilitó la delimitación de la frontera común por parte de la Comisión de Fronteras.	Abril de 2002
7. BOSNIA HERZEGOVINA	La Misión de las NU en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH) está a punto de terminar la parte esencial de su mandato, es decir, la reforma y reestructuración de la policía preparándose para traspasar sus funciones a una misión organizada por la Unión Europea a fines de 2002.	

Podría sostenerse que esta cuenta del Secretario General solamente constituye un indicativo de esfuerzos importantes en la reducción o término de las guerras existentes, pero que no demuestra una acción eficaz de la Organización en la prevención de la guerra, entendida la prevención como "acción de prevenir", esto es, "tratar de evitar un daño, peligro o molestia".⁶

Pero, para ser justos en el análisis, hay que dejar constancia de que el hecho que las guerras persistan y, según algunos, se hayan intensificado se debe, en importante medida, a que el fenómeno bélico es particularmente complejo y sus fuentes son hondas y multifacéticas.

En la Memoria de la Labor de la Organización de las Naciones Unidas, correspondiente al año 1999, el Secretario General, expresaba que:

"Las causas de la guerra son inherentemente más difíciles de explicar que las de los fenómenos naturales. El comportamiento social no está sometido a leyes físicas, como los ciclones o los terremotos; los seres humanos forjan su propia historia, frecuentemente de manera violenta y a veces inexplicable. Por consiguiente, las causas de la guerra son complejas y multidimensionales, y a menudo difieren radicalmente de una guerra a otra".⁷

Lo señalado por el Secretario General de la ONU explica que resulte tan difícil, para los especialistas, sistematizar las causas de la guerra.⁸ De allí que las explicaciones transiten entre quienes sostienen que la guerra es un fenómeno inherente a la propia naturaleza del ser humano hasta aquellos que atribuyen las raíces de la guerra a factores internos del

6 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

7 Ob.Cit. N° 15.

8 Como sostiene Morgenthau, "la abolición de la guerra es obviamente el problema fundamental que ocupa el pensamiento internacional. Para resolverlo primero se deben determinar su o sus causas. Para una mentalidad no racionalista lo que hace aparecer tan dificultosa la solución es la *variedad* de causas que provocan el problema, causas que tienen raíces en los más recónditos meandros del corazón humano". Hans Morgenthau. "Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz". Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires, 1986. p. 58.

Estado, ya sea de orden político (inexistencia de una democracia efectiva), económico (pobreza generalizada), social (mantención de profundas desigualdades) y psicológico (caprichos o impulsos de los gobernantes) o, en fin, a la propia naturaleza anárquica del sistema internacional.

El siguiente cuadro resume las principales explicaciones teóricas sobre las causas de las guerras:⁹

ACTORES	FUENTES DE LA GUERRA	CAUSAS DE LA GUERRA
A. El individuo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Naturaleza humana 2. Los líderes políticos 3. Error de percepción 4. Pérdida de control 5. Expectativas de la utilidad de la guerra 	La Guerra se origina en las condiciones humanas
B. El Estado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Antigüedad de independencia de los Estados 2. Determinantes culturales y decadencia de las limitaciones morales 3. Pobreza nacional 4. Transición de poder 5. Militarización 6. Sistemas y estructuras económicas 7. Sistemas de gobierno 	La Guerra se origina en el comportamiento imperfecto de los Estados
C. El Sistema Internacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asimetría del poder 2. Transición del poder 3. Carrera armamentista 	La Guerra se origina en el sistema internacional anárquico

Hasta aquí es importante expresar que cualquier acción o esfuerzo de la comunidad internacional destinado a prevenir la ocurrencia de nuevas guerras, naturalmente, debe apuntar a combatir sus causas con el objeto de impedir que éstas desemboquen, irremediablemente, en el conflicto.

La propia Organización de Naciones Unidas ha enfrentado, con adecuado espíritu autocrítico, esta realidad. En la Memoria Anual de la Organización del año 1999, Kofi Annan expresaba que:

"Frente a los horrores de la guerra y de los desastres naturales, las Naciones Unidas siempre han sostenido que más vale prevenir que curar, que hemos de abordar las causas fundamentales y no

9 Salgado Brocal, Ob. Cit., p.89.

*sólo sus síntomas. No obstante, la acción efectiva aún no ha alcanzado el nivel de nuestras aspiraciones. Por ese motivo, la comunidad internacional afronta actualmente retos humanitarios sin precedentes”.*¹⁰

De allí que resulte imperioso preguntarse, ¿cuáles son, a juicio de la propia Organización de las Naciones Unidas, las causas que hoy estarían influyendo en la persistencia de los conflictos bélicos y en la aparición de nuevas formas de confrontación?

Los estudios impulsados por la Organización arrojan los siguientes resultados:

1. Una causa muy importante de toda guerra moderna es la desigualdad social, más aún que la pobreza. Esa desigualdad puede estar fundada en motivos étnicos, religiosos, en la identidad nacional o en la base económica y suele reflejarse en el acceso desigual al poder político, lo que suele impedir un cambio pacífico del statu quo.

Especialmente dramático ha resultado el denominado fenómeno de la “depuración étnica” de los años 90 que, sin perjuicio de encontrar asidero, en la tendencia a reconocer y proteger las identidades particulares, suele constituir un campo propicio para su aprovechamiento por sectores animados por motivaciones ideológicas o sectarias.

2. El empeoramiento de la situación económica también juega un rol determinante a la hora de desatar un conflicto bélico. Como sostiene el Secretario General de la ONU, en su Memoria del año pasado, “en algunos casos, el efecto de las reformas radicales impuestas a una economía para orientarla hacia el mercado y de programas de ajuste estructural implantados sin políticas sociales que mitiguen sus efectos perjudiciales puede comprometer la estabilidad política, lo que resulta particularmente peligroso en los llamados Estados fallidos que tienen escasa capacidad para detener el estallido y la propagación de la violencia”.
3. La pugna por controlar determinados recursos económicos de espectro tan amplio como los diamantes, el petróleo, las drogas, las explotaciones forestales y otros productos valiosos también ha sido el detonante de varias guerras actuales. Cuando se trata de conflictos internos, el premio por el que se lucha es la capacidad del Estado de extraer recursos de la sociedad y de otorgar prerrogativas a allegados o aliados políticos. En otros casos, los grupos rebeldes y sus simpatizantes llegan a controlar la mayor parte de los recursos y la concesión de prebendas que ello supone.

Las estrategias de la Organización de las Naciones Unidas en la prevención de la guerra

La necesidad de intensificar las medidas tendientes a prevenir la guerra quedan en evidencia si se considera tan solo que, según estudios desarrollados por la Comisión Carnegie para la Prevención de los Conflictos Mortíferos, el costo, para la comunidad internacional, de las siete guerras más importantes ocurridas en el decenio de 1990, sin contar a Kosovo, ascendió a 199.000 millones de dólares, suma que no comprende los costos para los países participantes en esos conflictos.

¹⁰ <http://www.intercom.com.ar/onu/Material/Complementario/prevenguerradesastres.htm>

De allí que el Secretario General de Naciones Unidas haya sugerido que lo fundamental para evitar la ocurrencia de nuevas guerras en el futuro es desarrollar una “cultura de la prevención”, toda vez que, hasta ahora, la Organización ha trabajado, esencialmente sobre los efectos de los conflictos, en vez de atacar sus causas.¹¹

El desarrollo de una cultura de la prevención encuentra, sin embargo, las siguientes dificultades:

1. No es fácil abordar los costos que supone la prevención cuando sus beneficios suelen apreciarse en un futuro no cercano.
2. Los beneficios de la prevención son intangibles, pues dicen relación con guerras y desastres que hay que imaginar, pero que se procura que no ocurran.
3. No resulta fácil tampoco abordar la prevención como un esfuerzo interdisciplinario. El propio Secretario General de la ONU ha precisado que “lamentablemente falta aún que las burocracias internacionales y nacionales levanten las barreras institucionales que impiden promover la cooperación intersectorial necesaria para adoptar medidas eficaces de prevención. Por ejemplo, en los gobiernos nacionales al igual que en los organismos internacionales, los departamentos encargados de las políticas de seguridad no suelen conocer a fondo las políticas de desarrollo y de gestión de los asuntos públicos, mientras que los encargados de éstas rara vez las encarar desde el punto de vista de la seguridad”.¹²

Queda claro, entonces, que una “cultura de la prevención de los conflictos armados” excede la labor y misiones de la ONU comprometiendo un esfuerzo verdaderamente universal.

Pese a que el Secretario General de la ONU considera que falta mucho por avanzar en el esfuerzo interdisciplinario, es preciso señalar que, en los últimos años, diversas iniciativas, promovidas en un ámbito externo al de la ONU, están contribuyendo significativamente al logro del propósito señalado. A modo de ejemplo, pueden señalarse las siguientes:

- El nacimiento de la Plataforma Europea para la Prevención de Conflictos y su Transformación en el contexto de la Conferencia Europea para la Prevención de Conflictos realizada en el año 1997. Esta red agrupa a más de 70 organizaciones y, entre sus objetivos, figuran la presión política –a nivel comunitario y estatal- y la reflexión y análisis de la acción de la Unión Europea a favor de la prevención de conflictos a través de la realización de seminarios e informes, que pretenden sensibilizar a la opinión pública a través de la televisión y la formación académica.
- La realización, en Octubre de 1997, en Ginebra, del Seminario sobre Sistemas de Alerta Temprana en Emergencias Complejas, auspiciado por la Federación Internacional de la Cruz Roja, con el objeto de vincular a diversas agencias y grupos universitarios en el desarrollo de un Sistema de Alerta Temprana de conflictos (SAT), el que se orientó, en una primera fase, a Los Grandes Lagos y al Cáucaso.
- Desde 1997 viene funcionando también la Red de Prevención de Conflictos (CPN) nacida con el fin de fortalecer la capacidad de análisis preventivo de la Comisión Euro-

11 <http://www.onu.org/Noticias/resumen/1999/99dic03.htm>

12 Memoria Anual sobre la labor de la Organización, 1999.

pea a corto y largo plazo. Sus informes y recomendaciones –de carácter confidencial– deben llevar a activar los instrumentos que posee la Unión Europea.

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos, el manejo de conflictos se desarrolla en tres etapas distintas, no necesariamente encadenadas: la diplomacia preventiva, el manejo de crisis y la gestión posterior al conflicto.

Como ha señalado el Secretario General de la OEA, en la Conferencia Internacional sobre Estrategias de Prevención, realizada en Tokio, en Enero de 1998:

*"En todos los casos el objetivo es el mismo: defender el sistema democrático; afianzar las conquistas democráticas que se realizan en los países; fortalecer sus instituciones representativas. Hemos creado una doctrina americana de solidaridad con la democracia que actúa contra cualquier amenaza, de derecha, de izquierda, del crimen organizado, no importa cual sea su denominación o ideología, cualquiera que pretenda perturbar o interrumpir el proceso democrático e institucional de un país. Y esta doctrina se pone en marcha desencadenando una serie de acciones diplomáticas y coercitivas, respaldadas todas en acuerdos e instrumentos de carácter internacional".*¹³

Es preciso examinar, a continuación, cuáles son las estrategias concretas a través de las cuales la Organización de las Naciones Unidas tiende a materializar la "cultura de la prevención" a la que se ha hecho referencia. En palabras del Secretario General de la ONU, **"las principales estrategias, a corto y a mediano plazo, para evitar que los conflictos no violentos se conviertan en guerras son la diplomacia preventiva, el despliegue preventivo y el desarme preventivo. La consolidación de la paz después de los conflictos es un sistema normativo que abarca todas éstas y otras iniciativas"**.¹⁴

Examinaremos brevemente cada una de estas estrategias:¹⁵

1. **La Diplomacia Preventiva**

La Diplomacia Preventiva comprende "las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que éstos, si ocurren, se extiendan".¹⁶

La diplomacia preventiva puede ser función del Secretario General de la ONU, personalmente o mediante funcionarios superiores u organismos especializados y programas, del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, así como de las organizaciones regionales en cooperación con las Naciones Unidas.

13 <http://www.oas.org/speeches>

14 Memoria Anual sobre la labor de la Organización, 1999.

15 Los antecedentes que se consignan han sido extraídos de la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización del año 1992 que lleva por título: "Un programa de Paz. Diplomacia Preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz."

16 *Ibidem*, N° 20.

La diplomacia preventiva se caracteriza por ser poco visible, confidencial y, desde luego, no coercitiva.

La diplomacia preventiva requiere, en primer término, el desarrollo de medidas destinadas a crear confianza, toda vez que la confianza mutua y la buena fe son esenciales para reducir la probabilidad de conflictos entre los Estados. Ejemplo de dichas medidas incluyen el intercambio sistemático de misiones militares, formación de centros regionales o subregionales de reducción de riesgos y medidas de fomento de la libre circulación de la información, incluida la supervisión de los acuerdos regionales sobre armamentos.

Pero, además, el éxito de la diplomacia preventiva se basa en un conocimiento oportuno y preciso de los hechos junto con la comprensión, basada en un análisis correcto, de los acontecimientos y tendencias mundiales. Además, es esencial –como en todo el ámbito de la regulación internacional- la voluntad de tomar medidas preventivas apropiadas. De allí que Naciones Unidas considera esencial abarcar la información sobre las tendencias económicas y sociales como sobre los acontecimientos políticos que puedan conducir a tensiones peligrosas. El Art. 34 de la Carta de la ONU otorga un mandato al Consejo de Seguridad que no ofrece dudas al respecto: “El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”.

La investigación oficial de los hechos puede ser encomendada por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General. Ambos pueden decidir enviar una misión que dependa directamente de ellos o invitar al Secretario General a que adopte las medidas necesarias, incluida la designación de un enviado especial. Además de recoger la información necesaria que sirva de fundamento para la decisión de adoptar nuevas medidas, las misiones de esa índole, en algunos casos, pueden ayudar a neutralizar una controversia por su sola presencia, indicando a las partes que la Organización y, en particular, el Consejo de Seguridad, se ocupa activamente de la cuestión por considerarla una amenaza actual o potencial a la seguridad internacional.

En su Memoria Anual, de 1999, el Secretario General de la ONU se refiere a la tarea realizada por su Enviado Especial para Afganistán quien, a través de una serie de acciones realizadas entre los meses de septiembre y octubre de 1998, logró evitar el aumento de las tensiones existentes entre ese país e Irán.

Aún más, en circunstancias excepcionales, el Consejo de Seguridad puede reunirse fuera de la Sede, de acuerdo a lo que autoriza la Carta en su Art. 28.3, no sólo con objeto de informarse directamente, sino también para que la autoridad de la Organización influya en una situación determinada.

2. Desarrollo de Sistemas de Alerta Temprana

El sistema de Naciones Unidas ha desarrollado una red de sistemas de alerta temprana en relación con las amenazas ambientales, el riesgo de accidentes nucleares, los desastres naturales, los movimientos masivos de población, la amenaza del hambre generalizada y la propagación de enfermedades. La idea es que la información procedente de esas fuentes pueda confrontarse con indicadores políticos para determinar si existe o no una

amenaza a la paz y analizar qué medidas podrían tomar las Naciones Unidas para aliviarla.

El éxito de estos sistemas de alerta temprana no sólo depende de la información que sean capaces de sistematizar los organismos especializados de las Naciones Unidas y sus agencias funcionales,¹⁷ con la estrecha colaboración de los gobiernos nacionales sino que, también, de las iniciativas que, en esta materia, puedan desplegar los mecanismos y organizaciones regionales. En este sentido, recordamos el desarrollo de proyectos de alerta temprana a nivel de la Unión Europea, los que han contado con el apoyo del sistema de Naciones Unidas a través de diversas reuniones como la celebrada, en abril del año pasado, en Bruselas, para mejorar la cooperación entre ambos foros multilaterales y que implicó el traslado de la Vicesecretaría General de la ONU a esa ciudad.

Asimismo, sistemas de alerta temprana como la diplomacia preventiva, en cuanto forma de evitar un conflicto armado, dependen de la eficacia con que se pueda reunir y sistematizar la información que permita actuar antes de que una amenaza latente o potencial se transforme en una guerra. Y en esa tarea –como se ha expresado– la colaboración de gobiernos, organismos especializados y de la propia sociedad civil resulta fundamental.

Sin embargo, no caben dudas que, por sobre el imperativo señalado, la concurrencia de la voluntad de los Estados marca toda la diferencia entre una prevención real y una programática. En este sentido, Kofi Annan ha expresado que:

“El hecho de que la comunidad internacional no interviniera eficazmente en Ruanda y en otras partes del mundo no obedeció a una falta de alerta. En el caso de Ruanda faltó voluntad política para hacer uso de la fuerza en respuesta al genocidio. Los motivos principales fueron la renuencia de los Estados miembros a poner sus fuerzas en peligro en un conflicto en el que, a su juicio, no estaban en juego intereses fundamentales, la preocupación por los costos que entrañaba y las dudas, después de lo ocurrido en Somalia, de que la intervención diera resultado”.¹⁸

3. El despliegue preventivo:

El despliegue preventivo ha sido concebido como un complemento de la diplomacia preventiva. Al igual que el mantenimiento de la paz, el despliegue preventivo tiene por objeto tender una línea de contención que evite el estallido de los conflictos y fomente la confianza en las zonas de tensión o entre comunidades extremadamente polarizadas. Un ejemplo de este tipo de acciones se encuentra en la Misión de Naciones Unidas a la ex República Yugoslava de Macedonia.

En su Informe del año 1992, titulado “Un Programa de Paz”, el Secretario General de Naciones Unidas, planteó que el despliegue preventivo no sólo resulta aplicable a las controversias entre Estados, sino que también en situaciones de crisis interna de un Estado, ya sea a petición del gobierno o de todas las partes interesadas, o con su consentimiento. El objeto del despliegue preventivo, en este último caso, podría estar relacionado con el alivio de los sufrimientos y con el límite o control de la violencia. Así, la asistencia humanitaria prestada imparcialmente podría tener una importancia fundamental tal como la ayuda

17 A modo de ejemplo puede indicarse que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación emite alertas de importancia crítica respecto de las hambrunas inminentes. Por su parte, la Organización Meteorológica Mundial presta apoyo a la formulación de pronósticos de ciclones tropicales y a la vigilancia de sequías.

18 Memoria Anual sobre la Labor de la Organización, 1999.

para mantener la seguridad pública, ya fuera mediante personal militar, de policía o civil. Las Naciones Unidas podrían también prestar ayuda en los esfuerzos de conciliación si así lo desearan las partes.

La utilidad del despliegue preventivo podría verse opacada, sin embargo, en lo que atañe a las crisis que se verifican al interior de un Estado, por el cuestionamiento que puede levantar la acción de Naciones Unidas desde el punto de vista del necesario respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados consagrado explícitamente en el Art. 2.7 de la Carta de la Organización.

Sobre el particular, en la Resolución 46/182, de la Asamblea General, de 19 de Diciembre de 1991, se establecen una serie de principios rectores que tienden a resguardar el necesario equilibrio en esta delicada materia. Es así como en esas directrices se pone de relieve que la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y que deben respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En ese contexto, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición de ese país.

4. El desarme preventivo:

El desarme preventivo tiene por objeto reducir el número de armas pequeñas y ligeras en las regiones susceptibles de producir conflictos. En El Salvador, Mozambique y otros países esa tarea ha implicado desmovilizar a las fuerzas en pugna y reunir y destruir sus armas como parte de la aplicación de un acuerdo general de paz.

Las actividades de desarme preventivo también apuntan, cada vez más, a reducir el tráfico de armas pequeñas y ligeras, que son las que se utilizan en la mayor parte de los conflictos armados de hoy. Está visto que esas armas pueden aumentar drásticamente el número de víctimas y la duración de los conflictos.

Las estrategias examinadas, hasta ahora, se orientan a la prevención de la guerra, en el corto y en el mediano plazo.

El análisis efectuado no estaría completo si no considerara las estrategias de largo plazo que Naciones Unidas se ha propuesto impulsar en aras del mismo propósito. Podríamos sostener, antes de examinar estas estrategias, que ellas están fundadas en la "tesis de la paz democrática" que, en palabras del Secretario General de la ONU, supone que las sociedades democráticas rara vez libran guerras entre sí y tienen bajos niveles de violencia interna en comparación con las sociedades no democráticas. Y es que, pese al significado cambiante del vocablo "democracia", ésta constituye una forma no violenta de resolver los conflictos a través de características tan esenciales como el diálogo, el pluralismo y el respeto a los derechos de todos.¹⁹

Con esta premisa previa, indicaremos, a continuación, las estrategias de largo plazo que Naciones Unidas impulsa para prevenir los conflictos armados:

19 Memoria Anual sobre la Labor de la Organización, 1999, N° 48.

1. La estructuración de políticas que aumenten la seguridad y estén centradas en la persona; todo ello como un requisito indispensable para el desarrollo de las sociedades humanas.
2. La evaluación anticipada del efecto de las políticas sociales a fin de evitar que exacerben el riesgo de conflictos, por ejemplo, cuando aumenta la desigualdad entre los grupos sociales.
3. El compromiso del sector privado en la construcción de un necesario equilibrio entre la prosperidad del mercado y la seguridad de los seres humanos.

Sintetizando estas estrategias, el Secretario General de la ONU, ha señalado:

"La característica común de casi todas las políticas de prevención de los conflictos es la necesidad de promover lo que en las Naciones Unidas denominamos buen gobierno. En la práctica, el buen gobierno entraña la promoción del Estado de Derecho, la tolerancia de los grupos minoritarios y de la oposición, procesos políticos transparentes, un poder judicial independiente, un cuerpo de policía imparcial, fuerzas armadas estrictamente sometidas al control civil, una prensa libre, instituciones dinámicas de la sociedad civil y elecciones efectivas. Por sobre todas las cosas, el buen gobierno entraña el respeto a los derechos humanos".²⁰

Nuevamente habría que indicar que estas estrategias de largo plazo pueden resultar difíciles de conciliar con el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados consagrado en el Art. 2.7 de la Carta de la ONU, sobre todo, porque puede implicar una injerencia en los asuntos internos que no ha sido necesariamente "consentida" por los Estados, por ejemplo, en lo que atañe a la relación del Gobierno con la sociedad civil.

Sin perjuicio de que algunos pudiesen observar que, en este tema, hay un compromiso superior de toda la comunidad internacional en un valor evidentemente común –la preservación de la paz– no es menos cierto que se ajusta mejor al respeto del principio de no intervención, la existencia de compromisos convencionales entre los Estados en los que se inserta la denominada "cláusula democrática" que condiciona el progreso de determinados mecanismos de integración económica a la existencia de una democracia efectiva al interior de los Estados Partes.

Conclusiones

Del análisis efectuado podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. El sistema internacional organizado ha mostrado la tendencia recurrente a impedir el surgimiento de nuevos conflictos bélicos privilegiando la solución pacífica de las controversias entre los Estados, ya sea en base a métodos políticos o jurídicos.
2. Dicha tendencia se encuentra presente tanto en el Preámbulo como en los Propósitos consignados en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas otorgán-

20 Ibidem, N° 53.

dole un mandato inequívoco a sus órganos fundamentales para desarrollar acciones que prevengan la aparición de nuevos conflictos y pongan término a los existentes.

3. Desde este punto de vista, puede sostenerse que la paz es el valor que define, por esencia, la existencia de una comunidad internacional de Estados otorgando un valioso elemento para dirimir la clásica disyuntiva acerca de si sólo existe una sociedad internacional, organizada bajo estructuras o instituciones comunes, o, por el contrario, es posible identificar una comunidad internacional basada en la promoción y defensa de valores comunes a todos los Estados.
4. Lo anterior exige que los esfuerzos que despliega Naciones Unidas en la prevención de los conflictos se vean adecuadamente complementados por la acción de los gobiernos nacionales, de los organismos regionales y también de los diversos componentes de la sociedad civil internacional como las ONGs. El multilateralismo resulta, así, una condición sine qua non del actual momento internacional, porque como ha sostenido el Secretario General de la ONU, "ningún país puede hacer frente por sí solo a los problemas políticos, económicos, ambientales y tecnológicos de un mundo interconectado." (Memoria Anual, 2002)
5. En lo que respecta al aumento exponencial del número de guerras, son posterioridad al término de la Guerra Fría, la autocrítica de Naciones Unidas apunta a sostener que los esfuerzos se han centrado, hasta ahora, en el combate a los efectos de la guerra y no a sus causas que, de suyo, son complejas y múltiples.
6. De allí que las estrategias desarrolladas por Naciones Unidas, a través de la diplomacia preventiva, la alerta temprana, el despliegue preventivo y el desarme preventivo apunten, en el corto y mediano plazo, a identificar factores de riesgo capaces de convertirse en detonantes de las guerras actuales, crecientemente intraestatales más que interestatales.
7. Como siempre, la voluntad de los Estados resulta fundamental para el éxito de estas iniciativas, a las que se unen las acciones de mantenimiento y consolidación de la paz en lugares ya azotados por conflictos bélicos.
8. Por su parte, el éxito de estas iniciativas también supone equilibrar las acciones que se emprendan con el respeto de los principios que han estructurado, desde su nacimiento el sistema internacional. Entre ellos, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y el de igualdad jurídica de los mismos.

EL DESPLIEGUE INTERNACIONAL DE FUERZAS MILITARES EN LA POSGUERRA FRÍA: LAS PERSPECTIVAS AMERICANA Y EUROPEA

LUIS V. PEREZ GIL*

The writer argues that the American neoconservatives lack of a general vision of the world, that they are not concerned about it and they they haven't made any effort for it. They keep an imperial policy, having the means to do so, but with no credible or acceptable objectives. The same can be done, but, let's say that according to Kennan's or Kissinger's conception, they have made huge mistakes in their external imperial policies, but have had great success as regards keeping a systemic balance.

The excessive use of force, the use of violence to its highest degree, is technologically possible, but keeping a position also implies convincing the rest of the people. If the USA keep Iran and Syria inactive, they will severely threaten the South Arabs and Turkish of what may happen, and and if they make use of all their violence in Iraq (whether regulated or no) they are setting down a great strategic option, but not a diplomatic one. The difference between success or failure of the imperial policy in the long term lies on the capacity of achieving adhesion –more o less willingly– from most of the relevant actors in international order.

1. Introducción

De acuerdo con lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ejerce el control legal del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, tanto en el ámbito de la seguridad colectiva (arts. 39-42) como en los casos de legítima defensa individual o colectiva cuando tenga lugar un ataque armado previo (arts. 51-53). Esto ha supuesto que desde 1948 se hayan llevado a cabo más de cincuenta operaciones de restablecimiento de la paz y la seguridad bajo mandato de las Naciones Unidas en todas las regiones del mundo¹. En concreto, en 2002 se desarrollaron quince operaciones de paz y trece misiones políticas y de fomento de la seguridad². Para la implementación de estas acciones noventa Estados miembros contribuyeron con personal diverso: en noviembre pasado estaban desplegados en todo el mundo más de cuarenta y cuatro mil militares y policías, tres mil setecientos miembros de personal civil de contratación internacional y siete mil doscientos sesenta y dos contratados locales³. Sus actividades abarcaban ámbitos diversos: desde el

1 Según la clasificación realizada por el Secretario General Butros Ghali en 1992 las acciones de paz de la Organización pueden ser de diplomacia preventiva, de restablecimiento de la paz, operaciones de mantenimiento de la paz, medidas de imposición de la paz, de consolidación de la paz y ayuda humanitaria (vid. en «An agenda for Peace: Once Year Later», *ORBIS. Journal of World Affairs* núm. 3, 1993, pp. 323-332).

2 Cinco misiones de mantenimiento de la paz en Europa, cuatro en África, cuatro en Oriente Medio y dos en la región de Asia-Pacífico.

3 Vid. *Operaciones de paz de las Naciones Unidas. Informe anual*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York, 2003.

desarme y el desminado hasta la reforma jurídica, el apoyo y control de procesos electorales y la promoción de los derechos humanos.

Sin embargo, los contingentes militares nacionales en el extranjero exceden ampliamente las cifras anteriores. El ejemplo de la primera potencia mundial resulta aleccionador. Los Estados Unidos mantienen 335.150 soldados desplegados por todo el mundo. Los casos más significativos son Irak (130.000), Alemania (70.000), Japón (40.000), Corea del Sur (37.500), Gran Bretaña (11.500), Afganistán (10.000), los Balcanes (4.000)⁴. De ellos, solo 643 estaban en 2002 al servicio de las Naciones Unidas⁵, dato que indica la importancia que otorgan los responsables de la política exterior americana a las acciones relacionadas con la seguridad compartida.

Por su parte, en abril de 2003 España mantenía en territorio extranjero 3.333 miembros de las Fuerzas Armadas. Unos en misiones de paz⁶, otros bajo mando de la Alianza Atlántica⁷, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa⁸, la Unión Europea⁹, o directamente bajo mando americano¹⁰. La modificación más relevante corresponde al envío de mil trescientos militares a Irak como fuerza de ocupación y restablecimiento de la seguridad en el marco de la denominada Coalición por la Libertad Iraquí. De modo que el total de fuerzas comprometidas en misiones internacionales se eleva a tres mil setecientos setenta militares en este momento. Estos datos plantean un debate de importante calado político. Si para el mes de septiembre de 2002 el Ministerio de Defensa publica la cifra de tres mil doscientos treinta y siete militares, el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas considera 179 militares y policías, lo que demuestra que las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas españolas se desarrollan más allá del control directo del Consejo de Seguridad¹¹. No obstante, el Gobierno ha insistido que actúa conforme a lo previsto en la Directiva de Defensa Nacional 1/2000, de 1 de diciembre de 2000, que establece como uno de los objetivos básicos de la defensa «contribuir a las misiones de ayuda humanitaria y operaciones de paz y de gestión de crisis que realicen las organizaciones internacionales y europeas a las que España pertenece»¹². Ahora bien, es preciso recordar que el art. 103 de la Carta consagra la primacía de las obligaciones que ella prevé respecto de otros acuerdos internacionales. Esto significa que las obligaciones enunciadas en la Carta en materia de autorización del recurso a la fuerza prevalecen sobre cualquier decisión

4 Sobre los planes de la Administración Bush para reestructurar de forma radical el despliegue global de sus Fuerzas Armadas, vid. Campbell y Ward: «New Battle Stations?», *Foreign Affairs* núm. 5, 2003, pp. 95-103.

5 *Operaciones de paz de las Naciones Unidas. Informe anual*, op. cit., p. 14.

6 Congo, Etiopía y Eritrea y Chipre.

7 Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Afganistán.

8 Nagorno-Karabaj, Georgia y Croacia.

9 Macedonia.

10 Operaciones Libertad Duradera y Libertad para Irak.

11 La confusión, que no es solo terminológica, aparece en el sitio web oficial del Ministerio de Defensa, puesto que en un apartado se refiere a «Efectivos españoles en misiones de paz a 1 de abril de 2003» (www.mde.es/mde/mision/efectiv1.htm) y en otro a «Personal militar en el exterior a 1 de abril de 2003» (www.mde.es/mde/mision/efectiv2.htm). Por su parte, la publicación oficial impresa del Ministerio de Defensa incluye en un número reciente un artículo con el título «España en las misiones internacionales» (*Revista Española de Defensa* núms. 185-186, 2003 (julio/agosto), pp. 12-13).

12 En las líneas básicas de la política de defensa se hace referencia a la necesidad de «complementar la acción exterior del Estado en los ámbitos de seguridad y defensa, contribuir al mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad internacional y hacer valer nuestra presencia en las organizaciones de seguridad y defensa colectiva, especialmente en la Alianza Atlántica y en la Unión Europea. España apoyará los procesos de implantación de las estructuras políticas y militares europeas y participará activamente en las iniciativas de control de armamento y desarme». Los objetivos y líneas básicas de la política de defensa se han plasmado en la *Revisión Estratégica de la Defensa* de diciembre de 2002 (Ministerio de Defensa. Madrid, 2003; en www.mde.es/politica/restrategia.htm).

de la Alianza Atlántica o de la Unión Europea que se pudiera poner en marcha en este ámbito¹³.

Por tanto, resulta oportuno reflexionar sobre el despliegue internacional de fuerzas más allá de los designios de las Naciones Unidas, sobre si tales acciones se conforman con los compromisos jurídicos de España en el exterior y si responden a una correcta valoración de los intereses nacionales¹⁴. Para ello debemos examinar las dos perspectivas encontradas y, como resulta patente tanto desde el punto de vista político como jurídico, divergentes, de la intervención de las Fuerzas Armadas fuera de las fronteras nacionales, las de americanos y europeos, aunque en la práctica el choque se revele menor por el repliegue de éstos frente a los otros¹⁵.

2. El modelo basado en la primacía imperial

El despliegue internacional de fuerzas militares por los Estados Unidos responde a los requerimientos propios de su política exterior y de seguridad plasmados en los sucesivos Documentos de Seguridad Nacional y en los planes estratégicos establecidos por la Junta de Jefes de Estado Mayor. En la Estrategia de Seguridad Nacional vigente, hecha pública por el Presidente Bush en septiembre de 2002, resulta patente el carácter secundario que se concede a las operaciones que se desarrollan al amparo de las Naciones Unidas¹⁶. Esto se conforma con la estrategia política de considerar a las Organizaciones Internacionales como instituciones que se deben dedicar a asuntos económicos, sociales o medioambientales, pero desprovistas de funciones políticas, precisamente lo contrario de lo que se pretendió en la Conferencia de San Francisco y se plasmó en la Carta de las Naciones Unidas¹⁷. Con el fin de la Guerra Fría se supuso ingenuamente que se ampliarían las funciones políticas de las Naciones Unidas, que en 1991 lideraba los avances que se estaban produciendo en la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, la desaparición de la Unión Soviética produjo efectos no esperados: la pérdida de alternativa política e ideológica en el orden internacional¹⁸, el encumbramiento de una potencia hegemónica¹⁹ y la pretensión de

13 Escaso aval, por su ambigüedad, es el que aporta la Resolución 1511, de 16 de octubre de 2003, del Consejo de Seguridad (los documentos del Consejo de Seguridad en encuentran en www.un.org/spanish/documents/scres.htm).

14 Como dice el Embajador en Misión para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Paz y Agüeras, «se considera que todas las operaciones con intervención española deberán tener un mandato claro que contenga objetivos alcanzables en un período de tiempo determinado y sea conforme a los acuerdos suscritos por España.» («Participación de España en Operaciones de Mantenimiento de la Paz», *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*. Escuela Diplomática/AEPDIRI/BOE. Madrid, 2003, pp. 153-159, en concreto p. 156).

15 Debate más que oportuno como puso de manifiesto el profesor Carrillo Salcedo en las Jornadas sobre «Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad» celebradas en Madrid en mayo-junio de 2002 («¿Están vigentes los principios de la Carta de las Naciones Unidas?»), *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*. Escuela Diplomática/AEPDIRI/BOE. Madrid, 2003, pp. 35-45).

16 *National Security Strategy of the United States of America*. The White House. Washington, septiembre de 2002 (los documentos de seguridad nacional vigentes están disponibles en www.whitehouse.gov).

17 Las críticas autorizadas en Hoffmann: «La evolución de los Estados Unidos», *Política Exterior* núm. 94, 2003, pp. 69-84; Reisman: «The United States and international institutions», *Survival* núm. 1, 1999, pp. 62-80; Tharoor: «Why America still needs the United Nations?», *Foreign Affairs* núm. 5, 2003, pp. 67-80.

18 Arbatov, Consejero del Presidente Gorbachov y Director del Instituto Soviético de Estudios para Estados Unidos y Canadá, anunció en 1988 ante el público americano: «Estamos a punto de hacerles algo horrible. Vamos a dejarles sin enemigo.» (*Time*, 23 de mayo de 1988).

19 Vid. Brzezinski: *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Ed. Paidós. Barcelona, 1998 (trad. de *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. Basic Books. Nueva York, 1997).

excluir al Consejo de Seguridad de su labor primordial: el control del uso de la fuerza en las relaciones internacionales²⁰.

El programa ideológico que ampara la actual política exterior y de seguridad americana se basa en la certeza de las elites políticas e intelectuales en cuanto al poderío nacional y a la vigencia y fortaleza de los principios que definen la democracia^{3/4} los derechos humanos, el pluralismo y el desarrollo económico^{3/4}, de los que se consideran depositarios. Y como en toda gran potencia, sus dirigentes están convencidos de que el destino del país es guiar el rumbo de la humanidad²¹. Este proyecto político implica que, si bien la democracia no es una realidad en gran parte del mundo, no tiene rival ideológico ni un modelo superior; es más, creen que el sistema político americano condensa el paradigma de democracia universal²². El programa no es nuevo, ya que arranca con el final de la Guerra Fría y se convierte en uno de los ejes de la política exterior de la Administración Clinton. En este período se hace una revisión del protagonismo de los Estados Unidos en el mundo y se concluye que no han fomentado suficientemente la democracia. Se produce entonces una apuesta aparente por un liderazgo decidido en las Organizaciones Internacionales, en la promoción de la democracia y en la universalización de los derechos humanos²³. Claro está, desde su propia y particular comprensión de los mismos, porque que los demás estén de acuerdo suele considerarse irrelevante o un mal menor, según de quien se trate, del poderío que ostente o del grado en el que participe en la estrategia de primacía internacional²⁴. Esto es, se sostiene una política imperial con los medios para hacerla, pero sin objetivos asumibles o creíbles.

El programa internacional de la Administración Bush se ha traducido en un progresivo abandono de las responsabilidades como miembro de la sociedad internacional organizada, en particular en las Organizaciones de carácter universal o en las que gozan de influencia política a escala regional. Los responsables de la política exterior consideran inaceptables las Organizaciones Internacionales cuando limitan sus intereses nacionales y afirman, desde una posición realista exacerbada, que la Constitución y las leyes nacionales son superiores al Derecho internacional y rechazan toda norma de carácter supranacional, como pueden ser las emanadas de las Naciones Unidas o de la Unión Europea. Por el contrario sustentan la tesis de que cuando se fracasa quien lo hace son las Instituciones Internacionales, no los Estados miembros²⁵. Consecuentemente se reservan el derecho a escoger entre las normas, reglas, principios y procedimiento de adopción de decisiones propios del Derecho internacional y de las Organizaciones Internacionales los que sirvan a sus intereses y rechazan todos los demás.

20 Ideas que hemos expuesto en Pérez Gil: «Hegemonía, sistemas de orden y cooperación y uso de la fuerza», *Revista de Estudios Avanzados Interactivos* núm. 2, 2003 (www.usach.cl/revistaidea).

21 Esta posición es asumida sin reservas en la doctrina del excepcionalismo americano. La génesis en Horman: *La Raza y el Destino Manifiesto. Orígenes del anglosajonismo racial norteamericano*. FCE. México, 1985 (*Race and Manifest Destiny*, 1981), en especial pp. 369-403; Merk: *Manifest Destiny and Mission in American History*. A. Knopf. Nueva York, 1963. Más reciente Palomares Lerma: *Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-1999). Historia y doctrina de un espíritu político*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.

22 Esta concepción ideológica se plasma de forma ejemplar en la obra de Kagan: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Taurus/Santillana. Madrid, 2003 (trad. de *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, 2003).

23 Vid. Nye: *La paradoja del poder norteamericano*. Taurus/Santillana. Madrid, 2003 (trad. de *The paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Got it Alone*, 2002).

24 Recomendamos la lectura de Kennedy: «Cómo ven otros a EEUU y ... ¿tiene ello importancia?», *El País*, 7 de marzo de 2002.

25 Véase la llamada de atención del Secretario General de las Naciones Unidas a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad con motivo de la Guerra de Irak (Annan: «Trouver une nouvelle unité», *Chronique ONU* núm. 2, 2003, p. 4).

La posición hegemónica se sustenta en el uso de su propio poder y también en el de algunos aliados claves²⁶. Pero, respecto a etapas anteriores, ahora tratan de definir cuidadosamente dónde y cuándo intervenir, establecen fuerzas de proyección y bases militares en una estrategia de enclaves alrededor del mundo que les permiten ejercer toda su influencia a escala global²⁷. Cuando lo consideran necesario convocan a sus socios, y en los escenarios con actores pequeños y medianos delegan parte de su autoasumida función de «Nación indispensable»²⁸ en las Organizaciones regionales que controlan políticamente $\frac{3}{4}$ la Alianza Atlántica, la Organización de Estados Americanos y otras $\frac{3}{4}$ o en las potencias medias asociadas²⁹. Solo actúan de forma directa cuando consideran que intereses vitales están amenazados, ya sean los suyos propios o los relacionados con el mantenimiento del sistema. Esta forma de actuar deriva de la necesidad básica de los imperios de asentar su hegemonía a cualquier precio.

Los cambios en el orden internacional en la última década motivados por la pérdida de la noción directa de un enemigo y el rechazo a la supremacía internacional han llevado a que los dirigentes americanos identifiquen dos amenazas principales a la seguridad: el terrorismo y la proliferación de armas y sistemas de destrucción masiva³⁰. Para enfrentar la amenaza terrorista llevan a cabo una guerra a escala mundial de consecuencias imprevisibles para el resto de los actores internacionales³¹. La enormidad de los recursos disponibles para esta lucha ha originado que el presupuesto de Defensa de los Estados Unidos sea mayor que la suma que destina el resto de los países a dichos asuntos, lo que ha generado sorpresa dentro del país y rechazo en el exterior³². Como aseveró hace tiempo Kissinger, la seguridad absoluta es una entelequia solo concebible en el ámbito del estudio científico; entonces, ¿esta transformación puede justificarse por el sentimiento de vulnerabilidad tras el 11 de Septiembre de 2001? Parece que no. Las decisiones políticas y militares relacionadas con la seguridad nacional y el despliegue de las Fuerzas Armadas en el mundo durante la última etapa de la Administración Clinton no permiten sostener tal tesis³³. Surge la paradoja: cuando poseen el mayor poder de la historia, las elites dirigentes y los ciudadanos americanos se sienten más amenazados que en cualquier etapa anterior.

Este temor enlaza inevitablemente con la persistente pugna diplomática sobre la

26 Las referencias concretas a los «aliados claves» en Huntington: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del nuevo orden mundial*. Paidós. Barcelona, 1997 (trad. de *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Simon and Schuster. Nueva York, 1996).

27 Campbell y Ward: «New Battle Stations?», op. cit.; Layne y Schwarz: «Sin enemigos: la nueva hegemonía norteamericana», *Política Exterior* núm. 37, 1994, pp. 83-99.

28 Según la definición de la anterior Secretaria de Estado Albright: «The testing of American foreign policy», *Foreign Affairs* núm. 3, 1998, pp. 50-64.

29 Este debate en Hampson: «A new role for middle powers in regional conflict resolution?», *The insecurity dilemma. National security of Third World States* (Job ed.). Lynne Rienner Publishers. Boulder (Col.), 1992, pp. 191-208.

30 Así se señala expresamente en el documento «Revitalización de la Defensa Nacional» (en www.whitehouse.gov/infocus/defense/index.es.html; sin fecha, consultado el 28 de septiembre de 2003).

31 La insistencia sobre la naturaleza de cruzada de esta guerra se puede encontrar nítidamente en las Declaraciones del Presidente Bush al promulgar la *National Defence Authorization Act* el 2 de diciembre de 2002 (en www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021202-8.es.html).

32 Críticas fundamentadas son las de Hoffmann: «La evolución de los Estados Unidos», op. cit.; Ojeda: «La doctrina Bush», *Política Exterior* núm. 90, 2002, pp. 7-18; también «La revolución conservadora de Bush. Acabar con el liberalismo», *Política Exterior* núm. 94, 2003, pp. 7-13; Samuelson: «La nueva recuperación de EEUU», *El País*, 21 de septiembre de 2003.

33 Los documentos más relevantes son la *National Security Strategy for a New Century* (The White House. Washington, 1997) y «Visión Conjunta 2020» (en el *Boletín de Información del CESEDEN* núm. 265, 2000, pp. 101-121). Nuestras consideraciones de forma amplia en Garay Vera y Pérez Gil: «Globalización y americanización. Algunas teorías sobre el orden mundial y la hegemonía americana», *Notas Históricas y Geográficas* 2001, pp. 57-87.

contención de programas de misiles balísticos y armas de destrucción masiva de los «Estados hostiles», aquellos que no se encuentran bajo la égida americana³⁴. En este ámbito la actuación de la Administración Bush ha sido sencillamente desastrosa, a pesar de que se proclame oficialmente lo contrario. No solo no se ha avanzado en el establecimiento de regímenes de control sino que los Estados Unidos han denunciado o abandonado los principales tratados internacionales en la materia y las Conferencias de Desarme de Viena y Ginebra languidecen por la ausencia de cooperación americana³⁵. Es más, conforme a lo prevenido en la Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente Bush, en diciembre de 2002 se aprobó una nueva Doctrina referida a estas armas³⁶. En ambos Documentos se sostiene que los Estados Unidos deben hacer frente a las nuevas amenazas antes de que aparezcan, programa que se basa en la necesidad de emprender acciones militares preventivas frente a potenciales agresores $\frac{3}{4}$ la denominada Doctrina Bush $\frac{3}{4}$. La razón principal que se esgrime para este cambio es que frente a actores no estatales la disuasión en su sentido tradicional tiene un papel limitado³⁷. Como resume la Consejera de Seguridad Nacional, C. Rice, «lo que nosotros pretendemos es dotarnos de unas capacidades y medios tales que su utilización por parte de terceros sea menos atractiva»³⁸.

Este programa político se refuerza con actuaciones en tres ámbitos preferentes. El primero es en la obtención de capacidades relacionadas con las nuevas tecnologías y el control de la información, lo que les asegura el dominio del campo de batalla global en enfrentamientos tradicionales. El segundo con la aceleración de programas de investigación para el desarrollo de armas nucleares de baja potencia. El tercero en el nivel doctrinal, en el que se ha impuesto la concepción que sustenta el empleo en primer lugar de armas nucleares³⁹, doctrina que se encuentra en contradicción con el principio aceptado hasta ahora por todas las potencias nucleares con la excepción de los Estados Unidos⁴⁰. La respuesta era previsible: una nueva carrera de armamentos, pues los potenciales agredidos realizan esfuerzos renovados en aras del desarrollo de programas de armas nucleares, biológicas y químicas y sistemas de misiles balísticos $\frac{3}{4}$ Corea del Norte, Irán o Siria son los ejemplos más conocidos pero no los únicos $\frac{3}{4}$.

34 Vid. Betts: «La nueva amenaza de la destrucción en masa», *Foreign Affairs en Español* enero-febrero de 1998 (www.foreignaffairs-esp.org).

35 Sobre este asunto vid. los diferentes trabajos de Bohlen: «The Rise and Fall of Arms Control», *Survival* núm. 3, 2003, pp. 7-34; Cervell Hortal: «La denuncia del Tratado ABM (diciembre de 2001) por Estados Unidos», *Revista Española de Derecho Internacional* núm. 1, 2002, pp. 509-514; Lara: «Contra la proliferación de misiles», *Política Exterior* núm. 93, 2003, pp. 81-86; Müllerson: «The ABM Treaty: Changed circumstances, extraordinary events, supreme interests and International Law», *International and Comparative Law Quarterly* núm. 3, 2001, pp. 509-539; Perkovich: «Bush's Nuclear Revolution. A Regime Change in Nonproliferation», *Foreign Affairs* núm. 2, 2003, pp. 2-8; Samore: «Future of the Nuclear Nonproliferation Regime», ponencia presentada en el CEP/IISS European Security Forum, Bruselas, 3 de marzo de 2003 (www.iiss.org/eusec/samore.hmt).

36 *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*. The White House. Washington, diciembre de 2002.

37 Garrido Rebolledo: «Proliferación y la doctrina Bush», *Política Exterior* núm. 95, 2003, pp. 65-78.

38 Cit. en *ibíd.*, p. 67.

39 Como se expresa en la antes citada «Revitalización de la Defensa Nacional», «nuestras armas nucleares continúan siendo un elemento clave para nuestra seguridad nacional y el Presidente está comprometido a mantener una fuerza moderna y efectiva. Sin embargo, el Presidente considera que los Estados Unidos deben formular los requerimientos de la disuasión nuclear en el nuevo ambiente de seguridad. Más específicamente, nuestro elemento de disuasión para el futuro debe estar basado en una combinación de capacidades ofensivas y defensivas. [...] El Presidente propone mantener nuestro arsenal nuclear con un menor número de armas nucleares, consistentemente con nuestras necesidades presentes y futuras de seguridad nacional.»

40 Recomendamos la excelente obra de García Rico: *El uso de las armas nucleares en el Derecho internacional*. Tecnos. Madrid, 1999.

La relevancia y complejidad política del despliegue militar en el extranjero también ha determinado la postura de los Estados Unidos en un asunto de tanta trascendencia para los intentos de erigir una comunidad internacional organizada como es el establecimiento del Tribunal Penal Internacional (TPI)⁴¹. El rechazo al Estatuto de Roma forzó la aprobación de la Resolución 1422 del Consejo de Seguridad, de 12 de julio de 2002, por la que se impuso al TPI la obligación respecto de los Estados que no son parte del Estatuto y aporten contingentes a las Naciones Unidas de que «no inicie ni prosiga durante un período de doce meses a partir del 1 de julio de 2002, investigaciones o enjuiciamientos de ningún caso de esa índole salvo que el Consejo de Seguridad adopte una decisión en contrario»^{3/4} acuerdo renovado por la Resolución 1487, de 12 de junio de 2003^{3/4}. De forma paralela se acometió la negociación de acuerdos bilaterales que buscan garantizar la inmunidad de sus tropas en caso de intervención o acción militar llevada a cabo en el territorio de dichos Estados, acuerdos que se celebran de conformidad con el art. 98 del Estatuto de Roma. Finalmente, el 26 de julio de 2002 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la *American Servicemembers Protection Act* entre cuyas disposiciones se incluye la facultad de recurrir al uso de la fuerza para liberar a sus ciudadanos detenidos por orden del TPI en cualquier parte del mundo⁴². Este planteamiento se sustenta, desde el punto de vista jurídico, en que los Estados Unidos no reconocen órgano judicial superior a su propio Tribunal Supremo^{3/4} ejemplo paradigmático es el de las sentencias impuestas por el Tribunal Militar para Extremo Oriente a los criminales de guerra japoneses, que se recurrieron ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos^{3/4}. Este conjunto de medidas se justifica desde la perspectiva del ejercicio del poder hegemónico, pero representan un menosprecio a los principios constitucionales del orden internacional vigente como son la inviolabilidad de las fronteras, la no injerencia en los asuntos internos con las limitaciones del art. 2.7 de la Carta y la prohibición general del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales⁴³.

3. El debate entre atlantistas y europeístas: las soluciones de compromiso en el seno de la Unión Europea

Las políticas exteriores de las democracias parlamentarias europeas se sostienen sobre

41 Vid. la obra colectiva *Creación de una jurisdicción penal internacional* (Quel López ed.). Escuela Diplomática/AEPDIR/BOE. Madrid, 2000. El enfoque americano en Murphy: «U.S. Signing of the Statute of the International Criminal Court», *American Journal of International Law* núm. 2, 2001, pp. 397-400.

42 Como dice Güell Peris, «se trata en definitiva de iniciativas seguidas en el marco del diseño de una determinada política exterior y de seguridad, que culmina con la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 17 de septiembre de 2002, haciendo suyo un inexistente fundamento jurídico de legítima defensa preventiva como eje decisivo en futuras campañas de intervención militar en terceros Estados» («Ofensiva jurídica contra la Corte Penal Internacional», *Política Exterior* núm. 94, 2003, pp. 139-151, en concreto p. 140).

43 Por su parte, la Unión Europea y sus Estados miembros ponen todo el empeño en favorecer este proceso. Así, se declara que «La Unión es plenamente partidaria de la Corte Penal Internacional (CPI). Los principios del Estatuto de Roma de la CPI, así como los que rigen su funcionamiento, se ajustan perfectamente a los principios y objetivos de la Unión. Para la Unión revisten una importancia fundamental y poseen carácter prioritario la consolidación del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, así como el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con arreglo a lo previsto en el artículo 11 del Tratado de la UE.» (en www.ue.eu.int/pesc/icc/home.asp). En el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 se declara que «La Unión Europea apoya firmemente a la C.P.I., como importante paso hacia la aplicación del Derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Seguiremos trabajando activamente a favor de la universalidad de la Corte y contribuiremos a su funcionamiento efectivo.» (Conclusiones del Consejo Europeo de Salónica, 19-20 de junio de 2003, apartado 75 (register.consilium.eu.int/pdf/es/03/st11638es03.pdf)). La Administración Bush rechaza tajantemente esta posición («Estados Unidos acusa a la UE de presionar a otros países para que no firmen la excepción de la CPI», *El Mundo*, 4 de noviembre de 2003).

los principios de renuncia al uso de la fuerza y de búsqueda de fórmulas de cooperación para la resolución de conflictos, lo que se halla en consonancia con las disposiciones fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas. De este modo, cuando hablamos de despliegue militar europeo en el exterior hacemos referencia a aquellas fuerzas que se destinan a operaciones de paz en sentido estricto, lo que supone la actuación conforme a un mandato del Consejo de Seguridad o, por delegación, al amparo de Organizaciones de seguridad regional.

No obstante, también determinados Estados europeos mantienen importantes contingentes en el exterior al margen del sistema de seguridad compartida, al mismo tiempo que están empeñados en sacar adelante una política común de seguridad y defensa (PESD) en el seno de la Unión Europea. La dificultad para avanzar en la integración política radica en la existencia de dos enfoques que en los últimos tiempos se han mostrando enconados: las tesis que defienden los gobiernos europeístas bajo la égida de Francia y Alemania y los que se decantan del lado americano, con Gran Bretaña en primer lugar. Las presiones de la Administración Bush a los aliados europeos para que apoyaran una guerra ilegal contra Irak en el momento en el que se desarrollaban los trabajos de la Convención Europea han tenido resultados contraproducentes en varios ámbitos: en las relaciones bilaterales de los Estados Unidos con las primeras potencias europeas, en las relaciones de éstas con los Estados menores de la Unión Europea y en el ámbito de la Alianza Atlántica⁴⁴. Por tanto, resulta conveniente examinar las posiciones de los tres actores principales del sistema europeo: Gran Bretaña, Francia y Alemania.

Gran Bretaña es miembro permanente del Consejo de Seguridad desde su creación, mantiene vínculos especiales con los antiguos Territorios y Dominios en el marco de la Commonwealth, disfruta de influencia política considerable en antiguas áreas coloniales como son los países del Golfo Pérsico y en el África Subsahariana. En su condición de aliado permanente de los Estados Unidos busca de forma persistente lograr una acción internacional más efectiva que sirva a sus intereses nacionales. Dispone de Fuerzas Armadas profesionales que se han dotado de renovadas capacidades de despliegue a gran escala y flexibilidad para las operaciones conjuntas y de una capacidad nuclear suficiente para hacer frente a la amenazas cambiantes, pero dependiente de los Estados Unidos⁴⁵. Aunque se adhirió a las Comunidades Europeas en 1973 se trata de uno de los miembros más activos en el proceso de integración, ámbito que se considera prioritario en su política exterior y de seguridad⁴⁶. La pertenencia a la Unión permite a Gran Bretaña acceder a mayor influencia política y a mayores recursos, por lo que se ha dado un compromiso activo de los sucesivos gobiernos británicos con la formulación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), pero desde la premisa irrenunciable de que «la defensa y la política exterior continúan siendo territorio del Estado-Nación»⁴⁷. Frente a las iniciativas y propuestas europeístas los

44 En enfoque del lado americano en Everts y Keohane: «The European Convention and EU Foreign Policy: Learning for failure», *Survival* núm. 3, 2003, pp. 167-186.

45 Los documentos básicos son *The Strategic Defence Review*, de julio de 1998, y *Strategic Defence Review: A new Chapter*, de julio de 2002, revisión parcial en lo que se refiere a la guerra contra el terrorismo (Secretary of State for Defence. Londres; ambos en www.mod.uk/issues/sdr/index.htm).

46 *The Strategic Defence Review*, op. cit., pp. 7-8 y 11-12.

47 Como proclama recientemente el Primer Ministro Blair: «la Unión Europea es una unión de Estados nación y la misma únicamente posee aquellas potestades que los gobiernos han elegido concederle. No es y no será un superestado federal.» (Preámbulo del documento *A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003*. Londres, septiembre de 2003, en www.ukinspain.com/europa/).

gobiernos británicos sostienen firmemente que la defensa colectiva se encuentra asegurada a través de la Alianza Atlántica, ámbito en el que el componente europeo debe adquirir la máxima identidad y coherencia política y presupuestaria⁴⁸.

También Francia es miembro permanente originario del Consejo de Seguridad, potencia indispensable en el desarrollo del proceso de integración europea desde la iniciativa de la Comunidad Europea de Defensa (1950) hasta la actualidad, mantiene importantes responsabilidades exteriores en la que fue su área colonial, es un interlocutor político, económico y sobre todo militar en el África francófona al tiempo que desarrolla relaciones privilegiadas con Marruecos, Argelia, Túnez y Mauritania. Se trata de una potencia nuclear de primer orden y desde 1995 reestructura sus fuerzas de disuasión nuclear para adaptarlas a los recientes cambios estratégicos⁴⁹. El modelo de Fuerzas Armadas se ha diseñado con el objetivo del despliegue exterior⁵⁰, esto es, la capacidad para desplazar y mantener 30.000 soldados durante un año en cualquier parte del mundo en el marco de una alianza militar o bajo el mandato de las Naciones Unidas⁵¹. Al mismo tiempo ejerce un papel preponderante en el desarrollo de una política europea de defensa autónoma, para lo que pretende avanzar hacia una cooperación reforzada entre un grupo reducido de Estados⁵². El caso de Alemania debe considerarse en paralelo con Francia desde la consideración de que existe un sólido compromiso político entre ambos países para actuar conjuntamente en los asuntos europeos respetando mutuamente sus intereses esenciales, acuerdo que se ha puesto de manifiesto durante los trabajos de la Convención Europea, en el seno del Consejo de Seguridad y en los asuntos relacionados con la crisis y posterior Guerra de Irak.

El compromiso netamente europeo ha forjado un creciente antagonismo franco-americano que ha influido en las relaciones entre los Estados europeos y en las relaciones transatlánticas. En concreto, la Cumbre de 29 de abril de 2003 entre Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo generó profunda preocupación en la Administración Bush, sentimiento exacerbado por la ambigüedad británica ante las propuestas emitidas a favor de una PESD desde 1998 ^{3/4}el denominado «espíritu de Saint Maló»^{3/4}⁵³. Además, la creciente asociación franco-alemana ha generado una brecha más profunda entre los europeístas y los gobiernos afines a los Estados Unidos⁵⁴. Esto se debe al desequilibrio que se produce cuando París y Berlín unen sus proyectos políticos como ha ocurrido a lo largo de los dos últimos años: propuestas conjuntas sobre política de seguridad (noviembre de 2002) y sobre la

48 *The Strategic Defence Review*, op. cit., pp. 3, 5 y 11-12. Más extensamente en «European Defence Policy», *Paper* núm. 3, 2001 (en www.mod.uk/issues/cooperation/eurodefence.htm).

49 En la actualidad se encuentra en fase de redacción un nuevo documento que revisa la doctrina de disuasión nuclear para incluir a los Estados que intentan dotarse de armas de destrucción masiva (en *Libération*, 27 de octubre de 2003).

50 Vid. *Armée Française 2003-2020*. Especial de la revista *Raids* (núm. 200, enero 2003).

51 En julio de 2002 Francia mantenía fuera de sus fronteras continentales 18.515 militares, de ellos 7.900 en teatros de operaciones exteriores y 442 en misiones de Naciones Unidas.

52 Vid. Géré: «La construcción de la seguridad y la defensa común europea: objetivos y riesgos de la política francesa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 2 de junio de 2003 (www.realinstitutoelcano.org/analisis/296.asp); Tambou: «Francia y el debate sobre el futuro de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Europeo* núm. 6, 2003, pp. 359-386.

53 El Embajador americano en la Alianza Atlántica hizo referencia hace pocos días a que los intentos de crear una estructura de defensa autónoma «son la amenaza más grave para el futuro de la Alianza» («Embustida frontal de EEUU contra la defensa europea en la discusión de la CIG», *ABC*, 17 de octubre de 2003; «Robertson pide a Europa que no compita con la OTAN», *El País*, 22 de octubre de 2003).

54 El Presidente Aznar se refirió a las consultas entre estos cuatro países como un «coro de voces que solo hace complicar las cosas» (*ABC*, 17 de octubre de 2003). El prestigioso *Frankfurter Allgemeine Zeitung* se hacía eco en términos muy duros del enconamiento del Gobierno español frente a las posiciones más avanzadas del europeísmo franco-alemán (9 de octubre de 2003).

arquitectura institucional de la Unión Europea (enero de 2003), proposiciones específicas en materia de defensa en el Grupo de Trabajo VIII de la Convención⁵⁵ y en el Informe Final, que recoge sustancialmente las propuestas conjuntas. Las recomendaciones básicas se refieren al fortalecimiento del sistema institucional, la gestión de crisis, el incremento de las capacidades y la inclusión de una cláusula de solidaridad en el Tratado Constitucional ³/₄ que no se trataría de una cláusula de defensa colectiva que implique una obligación de asistencia militar³/₄. En el Informe se concreta qué es lo que se entiende por seguridad en el ámbito europeo: «concepto muy amplio, indivisible por su propia naturaleza, que va más allá de los aspectos puramente militares y que comprende no solo la seguridad de los Estados sino también la de los ciudadanos». A partir de esta noción, «la política exterior y de seguridad común y la PESD, que forma parte de ella, alientan el fomento de la seguridad internacional sobre la base de las soluciones multilaterales y del respeto al Derecho internacional». Al contrario que ocurre con el Tratado de Washington, ni los Tratados fundacionales ni las Conclusiones del Consejo Europeo imponen límites geográficos a la acción de la Unión pero «se reconoce que corresponde en primer lugar al Consejo de Seguridad velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad»⁵⁶.

El debate político ha permitido comprobar las divergencias existentes entre los Estados miembros en cuanto a la voluntad política de intervenir activamente, incluso en las misiones ya incluidas en el Tratado de la Unión Europea. Gran Bretaña y los declarados neutrales se opusieron al reconocimiento institucional de una cooperación reforzada en materia de seguridad y defensa, pero dejaron abierta la negociación sobre la cláusula de defensa colectiva en el entendimiento de que una defensa europea no debe ser divergente de la Alianza Atlántica sino complementaria⁵⁷. Francia, que está fuera de la Estructura Militar de la Alianza, considera primordial que en los mecanismos de consulta que se establezcan se garantice que «la iniciativa corresponda a la Unión Europea». Por parte española, la Ministra de Asuntos Exteriores A. Palacio se mostró favorable al considerar que dicha cláusula «va más allá del artículo V del Tratado Atlántico» y no entra en contradicción «en ningún caso con los compromisos suscritos por los países que somos miembros de la Alianza»⁵⁸. En todo caso, se trata de una obligación vigente entre diez Estados miembros de la Unión Europea que lo son del Tratado de Bruselas⁵⁹.

55 La extensión de las propuestas franco-alemanas en el seno del Grupo de Trabajo «Defensa», bajo la presidencia del comisario francés Bastanier, se detallan en Sorroza Blanco: «La política de seguridad y defensa en la futura Constitución Europea», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 24 de junio de 2003 (www.realinstitutoelcano.org/analisis/311.asp).

56 Informe Final del Grupo VIII «Defensa», Bruselas, 16 de diciembre de 2002, pp. 3-4 y 9 (CONV 461/02) (en register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/00461es2.pdf). La Convención Europea aprobó el Texto Final del Tratado Constitucional el 13 de junio de 2003 y se adoptó por el Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003.

57 En septiembre de 2003 el Secretario de Exterior Straw presentó ante el Parlamento británico el Documento sobre el Tratado Constitucional para la Unión Europea que expone la posición de Gran Bretaña para la CIG de 2003 (*A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003*, op. cit.).

58 Declaraciones recogidas en ABC, 17 de octubre de 2003. Las posiciones españolas frente a estas iniciativas se consideran en Fernández Sola: «La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea», *Revista de Estudios Políticos* núm. 119, 2003, pp. 381-416; Noya: «Paradojas del poder español. Atlantismo y percepción exterior», *Política Exterior* núm. 94, 2003, pp. 31-41; Palacio y Rodrigo: «¿Tiene España una política exterior?», *Política Exterior* núm. 93, 2003, pp. 153-165; Portero: «La política exterior española y el vínculo transatlántico», *Apunte del GEES* núm. 27, 26 de junio de 2003 (www.gees.org); Powell: «El Gobierno español ante el proyecto de Tratado Constitucional», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 23 de junio de 2003 (www.realinstitutoelcano.org/analisis/310.asp); Torreblanca: «Votar y vetar en la Unión: una interpretación de la posición española en la CIG 2003», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 16 de octubre de 2003 (www.realinstitutoelcano.org/analisis/350.asp).

59 Sobre la cláusula de asistencia mutua hemos disertado en Pérez Gil: «Problemática jurídico-política de la vigencia del Artículo V del Tratado de Bruselas en el sistema de cooperación "Política Exterior y de Seguridad Común"», *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*. Escuela Diplomática/AEPDIRI/BOE. Madrid, 2003, pp. 211-216.

La pugna entre unos y otros permite comprender lo poco que se ha avanzado en la última década en la integración política y cómo las reformas de Ámsterdam y Niza no ha supuesto un avance sustancial respecto a lo conseguido en el Tratado de Maastricht, aun cuando oficialmente se proclame todo lo contrario y se hable de «Estructuras políticas y militares de la Unión Europea»⁶⁰. El desarrollo de una política de seguridad autónoma debería cumplir los siguientes objetivos: establecer mecanismos decisorios y presupuestarios eficientes para llevar a cabo misiones humanitarias y de paz ^{3/4}las denominadas Misiones Petersberg^{3/4}; regular mecanismos operativos para misiones propias al margen de la Alianza Atlántica; sistematizar la participación conjunta de países no pertenecientes a la Unión Europea; e incluir sin condiciones la cláusula de asistencia mutua ya prevista en el Artículo V del Tratado de Bruselas. El rechazo de una obligación de esta magnitud por varios Estados miembros pone sobre la mesa el debate acerca de la solidaridad interna entre socios en aras de anticuadas posiciones neutralistas, como son las de Austria, Irlanda y Suecia, o directamente de las incoherencias como las de Dinamarca. Las concepciones que responden a estas dos fuerzas competidoras se encuentran recogidas en la Declaración Número 3 del Tratado de la Unión Europea, que refleja hasta qué punto están alejados los quince Estados miembros ^{3/4}también los candidatos a la adhesión^{3/4} de un modelo único de seguridad común. Mientras, se adoptan Declaraciones políticas con las que se pretende apoyar compromisos internacionales escasamente compartidos por una mayoría de Estados miembros⁶¹. En la praxis traducen el reconocimiento de los gobiernos europeos de que siguen necesitando a los Estados Unidos como la potencia reguladora de conflictos en el continente y, por descontado, a escala mundial⁶².

Conclusiones

Como recientemente señaló el profesor Hoffmann, en política exterior acomodarse a las normas de autorrestricción, del Derecho y de las Instituciones Internacionales puede aumentar el poder real de un país fuerte, incluso si tales normas imponen limitaciones al uso de la fuerza militar. Este fue el programa seguido por la Administración Clinton en la década

60 Así se enuncia en www.ue.eu.int/pesc/military/es/homees.htm. Los órganos creados a partir de diciembre de 2000 han sido el Comité Político y de Seguridad Permanente, el Comité Militar de la Unión Europea y el Estado Mayor de la Unión Europea. De forma paralela, conforme al mandato del Consejo Europeo de Helsinki (10-11 de diciembre de 1999), los Estados miembros debían elaborar planes para que en el año 2003 fuera posible desplegar en el plazo de sesenta días y mantener durante un año una fuerza militar en el exterior de 60.000 soldados con los necesarios apoyos navales y aéreos, con el objetivo de acometer misiones de asistencia, cooperación y ayuda humanitaria previstas en el art. 17 del Tratado de la Unión Europea. Lo que no deja de ser un objetivo pretencioso a la vista de las operaciones emprendidas hasta ahora en el ámbito de la PES: MPUE en Bosnia-Herzegovina, «Concordia» en Macedonia y «Artemis» en la República Democrática del Congo (vid. al respecto González Alonso: «De la declaración a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* núm. 15, 2003, pp. 653-682). En el ámbito militar algunos Estados han creado unidades multinacionales que disponen de cuarteles generales o de estados mayores. Este es el caso del Cuerpo de Ejército Europeo, Eurofor, Euromarfor, Grupo Aéreo Europeo, División Multinacional y Estado Mayor del Primer Cuerpo de Ejército Germano-holandés (se detallan en el *Libro Blanco de la Defensa*. Ministerio de Defensa. Madrid, 2000, pp. 205-210).

61 En concreto en el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 se consensuó el «Informe de la Presidencia sobre la acción exterior de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo» y la «Declaración del Consejo sobre la no proliferación de armas de destrucción masiva» (Conclusiones del Consejo Europeo de Salónica, 19-20 de junio de 2003, Anexos I y II, op. cit.). Ambos documentos recogen parte de las recomendaciones formulada por el Secretario General/Alto Representante sobre una estrategia global en el ámbito de la política exterior y de seguridad (vid. Solana: «Multilateralismo eficaz: una estrategia para la UE», *Política Exterior* núm. 95, 2003, pp. 37-45).

62 Así lo expresan recientemente Layne: «America as European Hegemon» y Rosecrance: «Croesus and Caesar», ambos en *National Interest* núm. 72, 2003 (www.nationalinterest.org).

de los noventa. Sin embargo, un sentimiento de inseguridad se impuso entre los dirigentes políticos americanos. Los primeros pasos se dieron con la reactivación del programa de defensa antimisiles y la denuncia del Tratado ABM (Antimisiles Balísticos) de 1972, considerado un instrumento jurídico básico en el mantenimiento del equilibrio de poder durante la Guerra Fría. El nuevo Presidente Bush adoptó decisiones extremistas en política exterior y en todo lo relacionado con el poder militar heredado de la etapa anterior. No solo se precisaba la reforma y reestructuración de las Fuerzas Armadas, sino que se consideró necesaria la modificación de las doctrinas militares en cuanto a las armas convencionales, el despliegue internacional y el empleo de armas nucleares. Todo ello con la finalidad de enfrentar la amenaza del terrorismo internacional antisistémico y combatir a aquellos Estados dotados con armas de destrucción masiva que se encuentran al margen de la influencia de los Estados Unidos.

La percepción de las amenazas recientes es común a ambos lados del Atlántico, como quedó demostrado con la aprobación del Concepto Estratégico de la Alianza de abril de 1999 y en sendos Documentos del Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003. Pero no se extiende en cuanto al uso de la fuerza, en lo que difieren extraordinariamente socios y aliados. Particularmente los europeos se muestran remisos al despliegue de fuerzas militares en otros países si va más allá de las operaciones de paz tradicionales, el tipo de misiones que se prevén en el ámbito de la PESC. Los trabajos de la Convención Europea y el proyecto de Tratado Constitucional han puesto de manifiesto la dificultad para conciliar la percepción común de las amenazas con los diferentes enfoques políticos sobre el uso de la fuerza y, en consecuencia, el empleo de las fuerzas armadas fuera de Europa. La realidad se impone: a pesar de las pretensiones y de múltiples declaraciones políticas más o menos elocuentes, no existe un Ejército Europeo, ni un Mando Unificado ni, lo esencial, un Órgano Político decisor supranacional. Mientras esto sea así no se puede hablar de una PESD, sino de esfuerzos destinados a coordinar las decisiones políticas de los Estados comprometidos en la PESC que tengan implicaciones militares más allá de las fronteras de la Unión, actuando bajo la égida de los Estados Unidos.

ESTRUCTURACIÓN MULTIDIMENSIONAL Y COMPLEJA DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

FÉLIX BESIOU*

The hemisphere is facing a complex situation as regards security. This document is about security in the whole hemisphere, from a multidimensional approach, which is also –in turn– complex. So, we will see different conceptualizations that include the economic and social aspects. In this same sense, we will also see the conceptualization of threat, specially the perception citizens may be having, all this as perceived from multidimensional, complex and global approaches.

Thus, multidimensionality will be related to complexity, where reality is perceived as uncertain and disorganized. Multidimensionality in itself makes us find ourselves immersed in an absolutely uncertain social and relational framework. The new agenda for hemispheric security will be determined by the difficulty to identify the eventual enemy in a precise manner, plus the almost null utility of the traditional defensive systems when facing non-military threats, the distortion of the concept of sovereignty and the hardly existing border defining what is an internal or an external subject. It will only be possible to face multidimensional threats with multidimensional tools. Therefore, the economic and social needs of the region, as well as an eventual weakness of the State in its role as creator and promoter of policies, will become difficulties to be solved in order to reach stability for the system. Structural redefinitions in all these aspects will need to be laid down.

I. Introducción

Nos hemos propuesto tratar el tema de la seguridad hemisférica desde una perspectiva multidimensional pero, a su vez, compleja. Para la realización de este trabajo, se parte de una definición muy general de seguridad.

Así, a esa idea básica sobre seguridad se le irán incluyendo elementos conceptuales extraídos de diferentes fuentes académicas. Entonces iremos viendo como, a aquellas antiguas conceptualizaciones de seguridad como algo netamente militar, se le irán agregando dimensiones económicas y sociales. La seguridad irá cambiando, llegando a un nivel cada vez más totalizador, sin dejar de hacer notar la necesidad de regular – normativa y conceptualmente – esa idea de totalidad, para no llegarse al extremo de una securitización de la sociedad.

La conceptualización de seguridad – que será problematizada en tanto su viabilidad de ser alcanzable en el mundo de hoy – nos llevará a trabajar sobre la idea de las amenazas, sean nuevas o viejas, las que serán articuladas, fundamentalmente, con las percepciones de la ciudadanía en referencia a las mismas.

* Félix Besio es Licenciado en Ciencia Política, egresado de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Asimismo, es egresado del Centro de Altos Estudios Nacionales – institución académica dependiente del Ministerio de Defensa Nacional – en donde se desempeña, en la actualidad, como docente e investigador. Es oficial retirado de la Fuerza Aérea Uruguaya – con el grado de Mayor Aviador –, y Diplomado como Oficial de Estado Mayor Aéreo.

Y será en ese análisis en donde se trabajará conceptualmente sobre la existencia de la clásica separación entre las cuestiones relacionadas con la seguridad intra y extra estatal, lo que será un elemento clave a ser abordado al respecto, visto desde la multidimensionalidad, la complejidad y la globalización.¹

Entonces, la multidimensionalidad se relacionará con la complejidad, en tanto realidad percibida como incierta y desordenada; y como un sistema, en tanto interacción e interdependencia entre los actores. Y las amenazas multidimensionales sólo podrán ser enfrentadas con herramientas multidimensionales. Por ende, notaremos como las necesidades económicas y sociales de las comunidades de la región, sumado a una eventual debilidad del Estado como generador y articulador de políticas, se constituirán en dificultades a ser resueltas para el logro de la estabilidad del sistema.

II. Seguridad: revisión o reestructuración

¿Es que hay que rever el concepto de Seguridad en el ámbito hemisférico? Si es así, ¿bajo qué criterios y quién y como los definen? Y en definitiva, ¿qué es seguridad?

Como comienzo tienen las cosas, partamos de una base. Partamos de una idea general en relación con la seguridad. Partamos de la idea de que la seguridad es la situación de estar libre de peligros de cualquier especie, sean éstas de tipo que sean.² Nos estamos refiriendo al hecho de que esa seguridad debe permitir, y ya hablando en el caso de los Estados, que los mismos sean libres para mantener su independencia en todos los términos, en tanto integralidad y funcionalidad; en definitiva, ser libres para escoger un modo de vida sin peligros, interferencias ni incertidumbres.³

En este sentido y siguiendo a Barry Buzán,⁴ podemos manejar un eventual concepto de seguridad, como ámbitos que están comprendiendo lo político – referido a la organización y gestión política de los propios Estados, sus gobiernos e ideología; lo económico – relacionado a los recursos propios de cada país, sus finanzas y sistema de mercados, todo ello tendiente al desarrollo del país y al bienestar de su gente; lo social – en relación con el

1 A los efectos de este trabajo, al referimos a "globalización" manejaremos el concepto que definiese Ulrich Beck en ese sentido, en su trabajo *¿Qué es la globalización?* Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona, 1998. Pág. 29. Entonces definiremos a la globalización como "los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios."

2 Seguridad: Confianza, tranquilidad de una persona procedente de la idea de que no hay ningún peligro que temer. (Sinónimos: Certeza, certidumbre) Diccionario español Larousse, Ediciones Larousse, París, 1991.

3 Asimismo es de destacar el trabajo de Ellen Frost: *Globalization and National Security: A strategic agenda*. The Global Century – Globalization and National Security. Cap. 2. Institute for National Strategic Studies. Washington D.C. 2001. Pág. 57. Allí podemos leer: "For individuals communities, and nations alike, security has always meant freedom to pursue a freely chosen way to life without undue danger, interference, or uncertainty." En este mismo sentido se recomienda consultar a Hernán Patiño Mayer, en su exposición "Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa." Informe del Presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de OEA. Mayo 1993. En <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-4/mayer4.htm>

4 Buzán, Barry. *New Patterns of Global Security*. International Affairs. Vol. 67, Nº 3, págs. 431 – 451. Citado por Rafael Pardo en *Los nuevos elementos de seguridad para América Latina*. Publicado en <http://www.oas.org/defaultesp.htm>. OEA 1999. Pág. 1. Al efecto y también relacionado con definiciones de seguridad, es interesante consultar el trabajo de Juan Domingo Silva, publicado por el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad Arcis, Chile, Revista de Estudios Políticos Militares, Año 1 Nº 2 – 2º semestre 2001, titulado. *La seguridad: del conflicto a la cooperación*. En <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-2.pdf>. Asimismo se recomienda a Carlos Gutiérrez. *Concepto de seguridad: más que fronteras, un tema de supervivencia global*. Pág. 7. En <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-1.pdf>

mantenimiento de la identidad nacional y cultural, los elementos religiosos y de lenguaje que sean aceptados por la ciudadanía; y medioambientales como los elementos físicos en los que se apoyan los otros ámbitos de aplicación de la seguridad.

Entonces, la seguridad ya no sería – si es que algún día sí lo fue en forma estricta – un concepto que implica una relación directa con lo militar en lo general, ni con la guerra en lo particular. Ahora percibimos el concepto de seguridad como algo más relacionado con el bienestar general del ciudadano, lo que estaría incluyendo a las fuentes internas generadoras de inestabilidad, así como sus fuentes externas, emanadas del contexto internacional. En esta visión debemos resaltar la posibilidad de la existencia de un común denominador a ser tenido en cuenta. Nos referimos a los derechos humanos, los derechos políticos y las preservaciones de las culturas de los pueblos.

Como podemos ver desde esta perspectiva, los problemas netamente militares estarían siendo una relativa minoría en una nueva visión sobre seguridad. Pero, como mencionan Rut Diamint y Francisco Rojas Aravena, debemos hacer notar aquí la necesidad de mantener mesura conceptual. Como bien mencionan esos autores, una ampliación descontrolada del concepto de seguridad, puede llevar a la “securitización” de la agenda social lo que podría llevar a la militarización de asuntos que seguramente no se resolverían por ese medio. Y en sentido opuesto, se podría llegar a una “desecuritización”, referido esto a una excesiva ampliación de ámbito de aplicación que puede llevar a que la situación termine resultando en un vacío y desprotección de los ciudadanos. Como ocurre en todos los ámbitos sociales y políticos, los extremos no son los recomendables. La búsqueda de un equilibrio es lo fundamental.⁵

Obviamente que hablar de seguridad nos lleva a hablar de amenazas a esa seguridad. En ese sentido, podemos decir que existen amenazas de diferentes tipos. En primera instancia, debemos mencionar que – sin dudas – continúan vigentes las amenazas relacionadas con la seguridad territorial y la soberanía de un Estado – Nación. Mantener la soberanía territorial sigue siendo uno de los cometidos básicos del Estado. No obstante, hoy por hoy, a ese cometido habría que agregársele otros relacionados con sendos elementos de inestabilidad que se los puede definir como internos y externos a la vez. Lógicamente nos estamos refiriendo a ciertas amenazas tales como el terrorismo, los fundamentalismos religiosos, el sabotaje, el crimen organizado, la corrupción, etc. Lo común o “viejo” de las amenazas antes mencionadas es que se las puede considerar que siempre han existido en la historia de la humanidad. Lo “nuevo” tal vez sea su modo de funcionamiento y de articulación con un mundo “irreversiblemente globalizado”,⁶ que les brinda inmejorables posibilidades para desarrollarse.

5 Diamint, Rut. *Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico – militar*. Proyecto “La cuestión cívico – militar en las nuevas democracias en América Latina”. Universidad Torcuato Di Tella. Fundación Ford. Agosto de 1997. Págs. 6 y 16. Y Rojas Aravena, Francisco. *América Latina y la seguridad internacional. Contribuciones y desafíos para el siglo XXI*. Publicado en <http://www.oas.org/defaultesp.htm> OEA 1999. Págs. 15 – 17. En la misma línea, Margaret Hayes nos menciona *La seguridad en sí es la estabilidad y la previsibilidad de las cosas*, en su intervención en el seno del panel “Actualización de propuestas sobre seguridad hemisférica” En <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-7/semi.htm>. También consideramos importante consultar los conceptos de Christopher McNamara, en su trabajo *Breathing new life into dead reckoning. Essays on Strategy XV*. NDU press. National Defense University. Washington DC. 1999. Pág. 120. Allí podemos leer: “National security strategy is a nation’s design for relating the resources at its disposal – the instruments of national power – to the securing of its interests.”

6 Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Pág. 29.

Pero no podemos continuar con este trabajo sin mencionar otros tipos de amenazas a la estabilidad de los Estados. Las mismas las podemos llamar como "amenazas percibidas" por los diferentes actores sociales, sean éstos individuos o colectividades. Nos estamos refiriendo al desempleo, la exclusión social, las migraciones – tanto legales como ilegales –, las necesidades básicas insatisfechas que vastos sectores de la humanidad ahora tienen las posibilidades de ponerlas sobre la mesa como tema de discusión, como cuestión de vida o muerte, etc. Estas amenazas, las "nuevas – viejas amenazas" y las "amenazas percibidas", ("¿nuevas – nuevas amenazas?"), están constituyéndose en la mayor preocupación de las sociedades y de los gobiernos, aunque ni aquellas ni éstos aún no hayan podido definir claramente los instrumentos para hacer frente a ellas.⁷

Ampliando el marco conceptual sobre los temas de seguridad, también podemos hablar de cambios paradigmáticos. Podemos hablar de un viejo paradigma de concepción estadocéntrica, donde el territorio y la comunidad son atributos del Estado – Nación a ser protegidos a través de la defensa nacional. En el sentido de un nuevo paradigma, podemos mencionar la irrupción de elementos sociales y económicos, lo que define a la seguridad como algo altamente interdependiente e interrelacionado. Es en este sentido que vemos como de una vieja idea de seguridad, seguridad como un bien público a ser provisto por el Estado, entendida ésta como algo de nivel nacional, territorial e implicando el uso de la fuerza, se va mudando a una concepción más inclusiva, donde se promueve el control civil de las autoridades electas sobre todas las Fuerzas de Seguridad (FFSS), la responsabilidad de la sociedad civil en relación con la seguridad humana y las consecuencias de la globalización en los ámbitos económicos y sociales, y, finalmente, la promoción de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) entre países. Se trata de una revisión del estereotipo, que tal vez ya no esté vigente hoy en día, de que cuanto mayor poder militar se posea, mayor es la seguridad que se tiene. En definitiva, sea en el ámbito estatal, de comunidades o de individuos, y tal como menciona Eastman, "Paz y seguridad son bienes públicos internacionales cuyo acceso ni rivaliza ni excluye a los demás".⁸

Pero, ¿qué ha ido llevando a ese cambio paradigmático? Es de considerarse aquí oportuno incluir, entre otras eventualidades contingentes, a la propia globalización como variable disparadora de estos cambios mencionados.

Mientras que el Estado – Nación como tal es una Institución que se basa en su territorio, la globalización tiene su base en las interrelaciones estatales y no estatales. Nos

7 Diamint, Rut. *Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico – militar*. Op. Cit. Págs. 18 – 26. También y de la misma autora, *Reforma de las instituciones de seguridad de las Américas*. Publicado en <http://www.oas.org/defaultesp.htm>. OEA 1999. Pág. 11. Asimismo y al respecto, es de considerarse importante consultar Strategic Assessment 1999. Priorities for a turbulent world. Institute for National Strategic Studies – National Defense University – Washington D.C. 1999. Págs. 177 – 178. En el mismo sentido, revisar los conceptos de Ulrich Beck, en su libro *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Pág. 67. Al efecto, este autor también cita un trabajo de Naciones Unidas, del año 1987. Asimismo se recomienda el trabajo de Fernando Caballero Echeverría. "Seguridad y defensa en el siglo XXI: nuevas amenazas y capacidades para las FAS nacionales." Conferencia Internacional: "La seguridad europea en el siglo XXI". Universidad de Granada, 5 al 9 de Noviembre de 2001. Pág. 5. En <http://www.ugr.es/~ceas/Desafios%20emergentes/1.pdf>. Sobre la idea desarrollada también se cita a Ignacio Izuzquiza, en "La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo". Editorial Antrophos. Barcelona, 1990. Págs. 113 – 119. Allí podemos leer "... algo es lo que es en tanto es objeto de observación para un observador determinado. (...) cada observador construye su propia realidad, que será una base para ejercitar nuevas observaciones."

8 Eastman, Jorge. *Apuntes para un análisis de la Seguridad Hemisférica*. En <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-eastman3-S.pdf>. Págs. 6 – 9.

referimos a que la globalización ha dado como resultado el hecho de que hoy existan una multiplicidad de redes, relaciones, modos de vida y de comunicación que permea las fronteras de los Estados Nacionales en todos los sentidos y a través de todos los factores del poder y potencial nacionales. Esto afecta a todas las instituciones del Estado en lo relacionado con la autoridad nacional y las posibilidades de conducción política y de control, en todos los niveles de la actividad nacional. La soberanía como tal, como se ha manejado en el pasado, basada en la política nacional ejercida en todos los órdenes nacionales, va perdiendo su centralidad, su poder, lo cual es importante hacer notar aquí, en función de que el poder político se centra en el Estado.⁹ Inclusive, la multilocalidad – o sea actores que pertenezcan a diferentes lugares, en el mismo o diferentes Estados – y la globalización de la cotidianeidad, colaboran con el debilitamiento de la soberanía del Estado nacional y su propia sociología.¹⁰ De hecho se podría decir que la revolución tecnológica y de las comunicaciones estaría beneficiando más fuertemente a actores no estatales, que a los propios Estados. Éstos aún estarían manteniendo rigideces que lo estarían haciendo poco funcional para adaptarse al nuevo mundo como el que nos ha tocado vivir.

No obstante y paralelamente a lo mencionado, también es de hacer notar que la interdependencia e interrelacionamiento se sigue dando entre los Estados, aunque tal vez con una modalidad diferente. A tales efectos, tal vez debamos pensar que ya no es pertinente el manejo de las dimensiones “externa” e “interna”, como ha sido tradicionalmente entendido hasta la actualidad. En realidad podemos considerar a los fenómenos y hechos que afectan la vida de los Estados, como fenómenos “intermésticos”, o sea internacionales y domésticos a la misma vez, coincidiendo y apoyando ese concepto, como ya lo definiría claramente Francisco Rojas Aravena en sus trabajos.¹¹

Todo ello va llevando a los Estados a un involucramiento, multilateralización y a una internacionalización en la toma de decisiones y de los procesos de discusión, en temas que son comunes, afines y/o que involucran a diferentes países de una manera u otra. Esa modalidad de funcionamiento, interdependiente y transnacional a través de los organismos internacionales que nuclean los diferentes Estados en distintos ámbitos, lleva a que la soberanía cedida en un primer momento, al actuarse en este tipo de ámbitos, obtenga consecuentemente una suerte de fortalecimiento en función de esas instituciones supranacionales, en tanto los Estados son integrantes de la misma.¹² En definitiva y como nos comenta Ulrich Beck; con la globalización, el Estado y la política “se están jugando la piel”.¹³

En relación con todo ello y a modo de conclusión de este apartado, una definición de seguridad deberá estructurarse tomando en cuenta ciertos elementos constitutivos. Nos estamos refiriendo a la libertad, soberanía y grado de independencia de los Estados para tomar sus propias decisiones; a la discusión pública, definición y clarificación individual y colectivamente entre Estados, en relación con las amenazas a ser enfrentadas para mantener la calidad de “estado de seguridad”; y a la articulación relacional de nivel internacional o supranacional con otros Estados.

9 Izuzquiza, Ignacio. Op. Cit. Págs. 298 y ss.

10 Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Págs. 19, 64 y 111.

11 Rojas Aravena, Francisco. Op. Cit. Pág. 23.

12 Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Págs. 64 y 159. Asimismo se sugiere consultar a Rafael Pardo, Op. Cit. Pág. 23.

13 Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Pág. 17.

Es de resaltar que este esquema general está involucrando lo político, lo económico, lo social y lo ambiental, buscando el bienestar ciudadano, teniendo en cuenta la existencia de los extremos ya mencionados, referidos a la securitización y a la desecuritización de la sociedad, puntos a ser evitados.

III. Aportes desde el hemisferio

¿Qué connotaciones al concepto de seguridad se nos aporta desde el hemisferio?

A nivel hemisférico, podemos coincidir con Rafael Pardo en relación con que los principios medulares de la seguridad deberán girar en la democracia y la paz de la región. No obstante sería necesario hacer notar que a la democracia como tal, se la puede categorizar en este sentido como una condición necesaria, aunque no suficiente.¹⁴

Es interesante mencionar la posición de los Estados Unidos de América (EUA) al respecto ya que, en 1999, estableció tres objetivos a lograr y mantener en relación con su Estrategia de Seguridad Nacional. Nos referimos a los objetivos de reforzar la seguridad americana, buscar la prosperidad económica sostenida y promover la democracia y los derechos humanos en el extranjero.¹⁵

Es en este punto donde es necesario comenzar a hablar de un sistema de seguridad que involucre a todos los países del hemisferio.¹⁶ En ese sentido surge la necesidad de hacer comentarios sobre los conceptos de seguridad colectiva y seguridad cooperativa.

Siguiendo a Hernán Patiño Meyer¹⁷ en relación con seguridad colectiva, se parte de la base de que las preocupaciones sobre seguridad de cada Estado miembro de un sistema de seguridad, son legítimas. Por ende, la seguridad de cada miembro es garantizada por todos los integrantes del sistema.

En lo que respecta a la seguridad cooperativa, ésta es anticipadora y busca la prevención de la agresión. En ese sentido pretende arbitrar los medios y recursos del sistema, reduciendo así las probabilidades de agresiones entre Estados. Se trata de implementar medidas inhibitorias de las capacidades y potencialidades de la agresión. La importancia de la cooperación entre los Estados es fundamental, así como la readecuación del concepto de soberanía, sin dejar de reconocer que, a estos efectos, el uso de la fuerza sigue siendo el tema central.¹⁸

14 Pardo, Rafael. Op Cit. Págs. 12 – 14.

15 QDR 2001. Strategy – driven choices for America's security. Compilado por Michèle A. Flournoy. QDR 2001 – Working group. National Defense University. Washington D.C. 2001. Pág. 194. Al respecto, allí podemos leer "*National security risk therefore is the overall probability that the application of the national elements of power will be unable to achieve national security objectives. The 1999 NSS established three primary objectives: enhancing american security; bolstering economic prosperity; and promoting democracy and human rights abroad. This is the grand arena of foreign policy, where the largest and most enduring national objectives of the United States are pursued.*" Asimismo y en relación con este tópico, en la National Security Strategy, elaborada por la Casa Blanca en Setiembre de 2002, en su página 31 podemos leer: "*As humanitarian relief requirement are better understood, we must also be able to help build police forces, court systems, and legal codes, local and provincial government institutions, and electoral systems. Effective international cooperation is needed to accomplish these goals, backed by Americans' readiness to play our part.*"

16 A los efectos de este trabajo, llamaremos sistema hemisférico de seguridad al sistema institucional multilateral que involucra a todos los Estados de OEA, pertenezcan o no a la Junta Interamericana de Defensa.

17 Patiño Mayer, Hernán. Op. Cit.

18 Rojas Aravena, Francisco. Op. Cit. Págs. 16 y 17. En el mismo sentido, se recomienda consultar a Carlos Gutiérrez. Op. Cit. Pág. 9. Allí podemos leer: "Las diversas tendencias a la globalización del tráfico, de los contactos y de las comunicaciones, de la producción económica y de su financiación, de las transferencias en tecnología y armamento, del comercio de drogas y de la criminalidad, y sobre todo de los peligros tanto estratégicos como ecológicos, nos confrontan con problemas que ya no pueden solucionarse dentro del marco del estado nacional. El vaciamiento de la soberanía del estado nacional seguirá ahondándose y, por tanto, resulta imprescindible proseguir con la ampliación de las facultades de su acción política a nivel supranacional".

Concluyendo con esta parte, el esquema inicial de elementos que mencionáramos en el apartado anterior, podría ir mudando su estructura. Nos estamos refiriendo a la libertad, soberanía y grado de independencia de los Estados para tomar sus propias decisiones, si dejar de reconocer y mantener la pertenencia y la dependencia del sistema hemisférico como un todo, haciéndose especial hincapié en la democracia y la paz como ejes comunes de proyección al futuro. También es de resaltar la necesidad de una coordinación del sistema hemisférico en todo lo referente a la discusión, definición y clarificación individual y colectiva por parte de los Estados, en relación con las amenazas a ser enfrentadas. Finalmente se debe subrayar la importancia de la coordinación entre los Estados, en relación con el uso de las herramientas de poder, todo ello tendiente a la eficiencia en la convergencia de los objetivos comunes.

IV. Lo multidimensional, lo complejo y la seguridad

¿Qué significaría hacer una aproximación multidimensional al problema?

Es de considerarse que no es posible hablar de multidimensionalidad sin hablar de complejidad. El concepto de complejidad seguramente nos llevará a una idea primaria relacionada con confusión, caos, desorganización, desorden y, por cierto, incertidumbre. De hecho son varias las voces que mencionan y hacen notar la característica de "palabra problema" y no de "palabra solución", refiriéndose a la complejidad misma.¹⁹

Sin duda que la complejidad es un concepto azaroso, enredado, con acciones, interacciones y retroacciones, una trama o red de eventos posibles más o menos probables; en suma, aunque volviendo al principio, se trataría de pura ambigüedad e incertidumbre. Es el escenario donde lo improbable es lo normal, "lo simple no existe, sino que lo que existe es lo simplificado". No obstante, en definitiva es de considerarse que el pensamiento complejo procura el conocimiento multidimensional, y no tan solo enredar el análisis como un fin en sí mismo.²⁰

Más directamente relacionado con el tema que nos está ocupando, la multidimensionalidad específicamente, Ignacio Izuzquiza, refiriéndose al pensamiento de Ulrich Beck, nos comenta que la realidad social es compleja, que la multidimensionalidad es propia de la complejidad y que la complejidad en sí misma no es otra cosa que exceso de relaciones, posibilidades, modos, caminos, entre actores y sistemas. Por tanto, podemos concluir que lo multidimensional pertenece a la complejidad de lo social en tanto es relacional.²¹

19 Morin. Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa. Barcelona, 2001. Págs. 21 – 22 y 49.

20 Morin. Edgar. Op. Cit. Págs. 21 – 32 y 59 y ss. "Lo simple no existe, solo existe lo simplificado" Cita de Morin refiriendo a Bachelard. Asimismo y en relación con el concepto de complejidad, consultar el trabajo de Ignacio Izuzquiza: Op. Cit. Págs. 86 y ss: "Complejidad es siempre sobreabundancia de relaciones, lo que se relaciona con la posibilidad, la contingencia y la modalidad", "Hay complejidad en tanto se parte de la admisión de lo contingente y de lo posible. No puede hablarse de una realidad única e invariable que nunca pueda ser de otro modo. Para Luhmann, cuando existe es como es, pero siempre puede ser de otro modo; y es lo que es en tanto es una concreción de determinadas posibilidades. Lo real es contingente y sólo podrá describirse en términos de modalidad. (...) la complejidad es un conjunto de eventos posibles (...). No se trata de una teoría de objetos sino del modo en que esos objetos son constituidos. Tan sólo hay diferentes modos de considerar, de observar, de diferenciar, que darán lugar a diferentes realidades y a diferentes objetos.", Págs. 188 y ss: "Evolución y posibilidad: Posibilidad de que las cosas puedan ser de otro modo y hayan llegado a ser lo que son como concreción de diferente posibilidades. La evolución es la perspectiva desde donde puede admitirse la sorpresa. Trabaja sobre lo indecible, lo imprevisible y lo sorprendente. Utiliza el concepto de azar para la morfogénesis. El mismo progreso no es sino el crecimiento de lo improbable. La evolución social lleva siempre una mayor complejidad de la sociedad. Supone mayor presencia de alternativas, de posibilidades, de relaciones que el sistema social debe enfrentar."

21 Izuzquiza, Ignacio. Op. Cit. Págs. 60 y ss.

En ese mismo sentido, Francisco Rojas Aravena relaciona seguridad con multidimensionalidad. En ese sentido nos comenta su conceptualización, explicitando que la seguridad es, sin dudas, un concepto multidimensional. Pero que, no por ser multidimensional – o sea por estar constituido por muchas dimensiones que son parte de ella – es divisible. Se trata, entonces de una multidimensionalidad indivisible.²² Por tanto, podemos decir que la seguridad – desde una visión general – se relaciona con lo social y es indivisiblemente multidimensional.²³

Desde esta perspectiva y a modo de ejemplo, podemos decir que la seguridad puede involucrar los desastres naturales y sus consecuencias, lo que se puede relacionar con la pobreza, la marginalidad y la desigualdad social, en función de su afectación. A su vez estas dimensiones se vinculan con otras como la delincuencia, la emigración – legal o ilegal –, y la violencia social generalizada. Y todo ello es caldo de cultivo para que prosperen facciones terroristas y el crimen organizado.

Es posible y altamente probable que un Estado tenga que enfrentar todas estas dimensiones a una misma vez, lo que deviene de su carácter multidimensional. Y es en ese mismo sentido que un Estado necesita articular sus capacidades y potencialidades, tanto las nacionales como las internacionales, para su accionar en todos esos frentes. La propia multidimensionalidad de las amenazas hacen que no se puedan reconocer fronteras nacionales al hablar de un sistema de seguridad.²⁴ De hecho, recordemos que las fronteras no existen como tales y en sí mismas, sino que las establecen y/o acuerdan los hombres.²⁵

Ahora bien. Tampoco sería coherente enfrentar ese tipo de amenaza, que es multidimensionalmente compleja, si no logramos implementar respuestas que seguramente tendrán que ser multidimensionales y complejas. La estrategia política se deberá articular “con y contra lo incierto y lo aleatorio, el juego múltiple de las interacciones y las retroacciones”.²⁶

Hemos dicho, entonces, que el sistema hemisférico de seguridad pone en el centro el tema de la seguridad, que en sí mismo es un todo complejo y multidimensional. Ello, en

22 Rojas Aravena, Francisco. Op. Cit. Pág. 26.

23 Declaración de Bridgetown. Asamblea General de la OEA. Barbados, 4 de Junio de 2002. En <http://sela2.sela.org/>. Allí se puede leer que “(...) los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación, durante su diálogo en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, reconocieron que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.” Y Consejo permanente de la OEA – Comisión de Seguridad Hemisférica – OEA/Ser.G/CP/CSH-340/00. 29 de Enero de 2001. En <http://www.oas.org/csh/>. “Los Estados Miembros están considerando desarrollar una definición multidimensional que abarque las preocupaciones y amenazas tanto tradicionales como nuevas a la seguridad de la región. Se subrayó que los nuevos conceptos de la seguridad deberán definirse cuidadosamente y enmarcarse en los principios de la Carta de la OEA. Asimismo, se sugirió que las decisiones sobre los instrumentos para enfrentar las amenazas comunes se sujetarían a las condiciones internas de cada país.”

24 Strategic Assessment 1999. Priorities for a turbulent world. Op. Cit. Págs. 177 y 178. En relación con los cambios de los conceptos de seguridad, allí podemos leer: “Natural disasters, including the aftermath that can be worse than the disaster itself. Domestic threats, such as poverty, socio-economic inequality, ordinary crime, social violence and illegal migration. The challenge of private actors - terrorist factions, international organized crime and nonstate armies. The multidimensional characteristic recognizes that a state may face simultaneous challenges in all three categories. Aggressive strategy that draws upon a variety of national and international capabilities - humanitarian, environmental, economic, political, law enforcement and military - to protect national interests. Threats to national security do not recognize interstate boundaries.”

25 Morin. Edgar. Op. Cit. Pág. 62.

26 Morin. Edgar. Op. Cit. Pág. 32.

tanto multidimensional, llevará necesariamente a un análisis transdisciplinario que pueda articular la unidad del sistema con la diferencia de sus integrantes.²⁷ Entonces, en una idea de redefinición estructural, el establecimiento claro de las funciones del sistema se torna imperioso y fundamental. Recordemos que “un sistema existe en tanto cumple una función”.²⁸ No olvidemos tampoco, que el conflicto es de hecho una constante en los sistemas sociales, por lo que su eliminación absoluta sería difícil de lograrse.²⁹

Entonces, y a modo de conclusión, decimos que vivimos en un mundo complejo e interrelacionado. Por ende, para enfrentar amenazas multidimensionales y complejas que afectan la seguridad hemisférica, el sistema hemisférico tal vez debía considerar ser también redefinido, en función de esa misma multidimensionalidad y complejidad.

V. El estado de seguridad desde la multidimensional complejidad

¿Qué es, entonces, lo relevante en el tema de la seguridad?

Podemos decir que el principal punto de inflexión que se puede determinar y que nos está afectando en temas de seguridad hemisférica, es lo que se refiere al cambio del marco conceptual. El hecho palpable de que durante la guerra fría en el hemisferio se considerara como amenaza a un enemigo común,³⁰ llevó a facilitar el alineamiento de los países. En la actualidad, a pesar de eventuales inercias de la guerra fría – como por ejemplo la situación cubana, el mantenimiento de algunos movimientos guerrilleros de perspectivas ideológicas,³¹ etc. –, en América estaría existiendo un sistema hegemónico unipolar desinstitucionalizado, liderado por EUA.³²

En este sentido es importante mencionar que la evolución de los conflictos, desde un esquema de guerra fría – donde el Estado fuerte podía hacer gala de su fortaleza – hacia el estado actual de situación, ha llevado a que la visión de la guerra se haya mudado de una búsqueda inicial del ‘donde’ y el ‘cuando’ es que una guerra podría ocurrir, hacia una definición del ‘cómo’ y ‘a través de qué medios’ es que el adversario está en condiciones de combatir, en definitiva, ‘cuál será su modo de accionar’. Esta nueva realidad hace que se puedan invertir los papeles en relación con la fortaleza de los Estados. El que es tradicionalmente fuerte pasa a detentar una posición de relativa debilidad y el que es tradicionalmente débil, una posición de relativa fortaleza. No se trata de otra cosa más que del empleo asimétrico de los medios de violencia.³³

27 Morin, Edgar. Op. Cit. Pág. 42.

28 Izuzquiza, Ignacio. Op. Cit. Págs. 102 y 103.

29 Luhmann, Niklas. *Poder*. Universidad Iberoamericana. Editorial Anthropos. Barcelona, 1995. P. 9.

30 “... hemos matado a un gran dragón, pero ahora vivimos en una jungla llena de una enorme variedad de serpientes”. Fernando Caballero Echeverría citando a James Woolsey, jefe de seguridad de la CIA. Op. Cit. Pág. 5.

31 Pardo, Rafael. Op. Cit. Pág. 3. En este sentido y en función de lo que comenta el autor antes mencionado, se podría decir que la posibilidad de que se reactiven o recreen movimientos armados en el hemisferio no hay que descartarla, aunque también se haría notar que no se trataría tanto de movimientos de perfil ideológico, sino que seguramente serían organizaciones que procuraría otros intereses para lograr su movilización y cohesión interna.

32 Rojas Aravena, Francisco. Op. Cit. Pág. 14 y ss.

33 En relación con este tópico, en la National Security Strategy, elaborada por la Casa Blanca en Setiembre de 2002, en su página 29 podemos leer: “... *the threats and enemies we have confront have changed and so much our forces. A military structured to deter a massive Cold War – era, must be transformed to focus more on how an adversary might fight rather than where and when a war might occur.*” En el mismo sentido se recomienda consultar a Juan Battaleme. *Soberanía y amenazas asimétricas: volviendo a pensar el principio de no intervención en los albores del siglo XXI*. Argentina Global. N° 11. Octubre – Diciembre de 2002. En <http://www.geocities.com/globargentina/Batt02.htm>.

Hemos dicho que, eventualmente, las fuentes de tensión interestatales pueden referirse a viejas pujas limítrofes. Por ende, no se puede dejar de lado la posibilidad de disputas territoriales. En ese sentido, se debería continuar apoyando y manteniendo el criterio de que la estabilidad de los tratados constituyen un pilar de la seguridad hemisférica.³⁴

Pero la realidad actual nos habla más bien de que los posibles conflictos están hoy más referidos a la estabilidad democrática de las propias instituciones nacionales de cada uno de los Estados, a la eventualidad de accionar de grupos terroristas o guerrilleros – ideológicos o no –, a las necesidades insatisfechas de las comunidades, e incluso y vinculado con lo anterior, al accionar de organizaciones de la sociedad civil, que puedan estar presionando a los gobiernos en relación con la generación de políticas.³⁵

Entonces y a modo de clarificación nos preguntamos: ¿dónde es que están los asuntos prioritarios para los Estados integrantes del sistema hemisférico?

Es de considerar que las prioridades relativas a la previsión de futuros conflictos se relacionan, básicamente, con los gobiernos nacionales, su legitimidad frente a la ciudadanía y las actitudes que esa ciudadanía está tomando frente a los problemas que los involucra cotidianamente. En función de teorías desarrollistas de las últimas décadas, se percibe en el hemisferio un eventual retraimiento del Estado de la vida cotidiana, sea por acción, omisión o por deslegitimación del accionar político ante la sociedad civil. Asimismo y por carril paralelo, podemos mencionar el avance del terrorismo; de accionares ilícitos descontrolados; del hecho de que en algún Estado la institucionalidad conviva con la existencia de zonas en su propio territorio en la que “no hay Estado”; el aumento de la desigualdad en la sociedad fruto de una globalización que – por una razón u otra –, ha dejado mucha gente fuera de sus efectos beneficiosos; etc. Todo ello va conduciendo hacia una situación de franca debilidad institucional y de mayor inseguridad nacional y de la región como un todo.³⁶

Entonces y hablando en términos generales, se está percibiendo que el uso de la violencia – en sentido amplio – está más relacionado con problemas intraestatales que interestatales.³⁷

Pero en la actualidad, esos problemas mencionados se pueden percibir que se van potenciando más y más. Ahora la sociedad ha tenido una evolución en función con sus

34 Pardo, Rafael. Op. Cit. Págs. 3 y 4.

35 Diamint, Rut: Op. Cit. Pág. 8.

36 Tolatlán, Juan Gabriel. *Los peligros de la debilidad*. Semana.com. 18 de marzo de 2002. En <http://semana.terra.com.co/>. Al respecto se recomienda también consultar a Ellen Frost, Op. Cit. Pág. 68. Allí se puede leer: “*From a security perspective, the worrisome phrase is “over time”. In areas of the world where poverty is widespread and institutions are weak, economic globalization is outstripping the development or public and private means to help ordinary people cope with its effects.*” Asimismo, Juan Battaleme, Op. Cit manifiesta que: “La nueva amenaza para la comunidad internacional se encuentra en dos grandes pérdidas de los Estados en estos últimos 20 años: a) sus capacidades de controlar su espacio político y b) generar autoridad tanto interna como internacionalmente. Los Estados “Fallidos” (...) son claramente la nueva amenaza de la agenda de seguridad, siendo el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación y el narcotráfico, amenazas subsidiarias de la amenazas central que es la desinstitucionalización del Estado. Una nación con debilidades institucionales importantes, va a ver estas debilidades reforzadas por la acción de la globalización que opera desnudando las falencias de los mismos en su ejercicio del control y autoridad (tanto doméstica como internacional), y por la erosión que actores nocivos le hacen.” En relación con análisis y críticas al accionar de la sociedad política en Latinoamérica, consultar *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Editado por Fernando Carrillo Flórez. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2001, así como también consultar *Desarrollo más allá de la Economía: Progreso económico y social de América Latina. Informe 2000*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2000.

37 Rojas Aravena, Francisco. Op. Cit. Pág. 19.

percepciones en relación con la seguridad. Apoyada en la globalización y sus potencialidades, como por ejemplo la eficiente herramienta que significa la globalidad de las comunicaciones, nuevas visiones del mundo, de la sociedad civil y su poder, y de la propia seguridad, han ido surgiendo. A mayor información a ser manejada sobre la situación real de las comunidades – en sentido amplio – y los diferentes roles que están jugando los diversos actores – sean éstos locales, nacionales, internacionales y/o supranacionales, o sin ninguna relación de nacionalidad –, más profundo es el sentimiento de inseguridad con el que esas comunidades deben lidiar y funcionar cotidianamente. El giro hacia las “comunidades del miedo”, como ha dado en llamarlas Ulrich Beck, se estaría basando en la inseguridad, en el tratar de evitar lo malo, más que alcanzar algo bueno y en buscar protección más que participación. Se trata, sin dudas, de un enfoque negativo y defensivo.³⁸

En definitiva estamos hablando de una humanidad que está viendo con horror y “tomando conciencia” – a través de medios de comunicación e instituciones que tampoco puede controlar – sobre la valoración, posibilidad y la expectativa amenazante de un deterioro en su calidad de vida, en todo sentido. Las viejas certidumbres son socavadas por la cotidianeidad.³⁹

En este sentido es que se pueden considerar los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, como eventos medulares. El golpe al centro financiero y militar de los EUA, líder hemisférico en todo lo relacionado con certidumbre, organización y libertades, fue planeado por una organización de nuestro tiempo, una organización compleja, que utiliza procedimientos comunes así como las eventuales “debilidades” del “objetivo”, debilidades éstas inherentes a su sistema multicultural, democrático y de amplio apoyo a las libertades individuales. Pero no menos importante y, sin dudarle resulta de gran relevancia y pertinencia en este trabajo, es el hecho de resaltar la utilización de elementos de la vida cotidiana para perpetrar los atentados. Tecnología ordinaria al alcance de cualquiera y manejada eficientemente por gente ordinaria, sumado esto a la funcionalidad de los medios de comunicación que transmiten el mensaje en vivo a todo el mundo, todo ello se va cristalizando como la demostración más patente de la vulnerabilidad que, junto con la incertidumbre y la consecuente inseguridad, se constituyen como atributos de la sociedad actual en todas las latitudes.⁴⁰

Pero, ¿cómo se puede lograr el estado de seguridad? ¿Cómo se pueden prever los futuros conflictos? ¿Qué tipo de sistema de seguridad hemisférico se debe diseñar para que sea funcional con las amenazas percibidas como tales?

38 Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Editorial Paidós. Barcelona, 1998. Págs. 55 y 56.

39 Beck, Ulrich. Op. Cit. Págs. 58 – 61 y 237. Desde esa perspectiva, podemos leer “... en posiciones de clase, el Ser determina la conciencia, mientras que en situaciones de riesgo sucede al revés, la conciencia (el conocimiento) determina el Ser. (...) las fuentes de peligro ya no están en la ignorancia sino en el saber, (...) ni en la falta de acción humana, sino precisamente en el sistema de decisiones y restricciones que se estableció (había establecido) en la época industrial.” “A la amenaza misma se agrega la ‘pérdida de soberanía’ sobre la valoración de los peligros, a los que uno está directamente sujeto.” Sobre este mismo tema se sugiere consultar el trabajo de Deborah Lupton. *Risk*. Ed. Routledge. New York, 1999. Pág. 67. En este sentido, allí podemos leer: “People must deal, therefore, with constant insecurity and uncertainty: conventional social order seems to be breaking down in the face of the undermining of old certainties.”

40 Al respecto se sugiere la lectura del trabajo de Carlos Vidal: *Consideraciones sobre la nueva agenda de seguridad a partir de los atentados del 11 de Setiembre*. Publicado en Argentina Global N° 6 (Junio – Setiembre de 2001), en <http://www.geocities.com/globalargentina/pastissues.html>.

Bajo el marco conceptual que estamos manejando, hemos dicho que estamos en un mundo complejo. Que la consecuente multidimensionalidad nos lleva a decir que los resultados de las acciones de los Estados, así como las de los individuos, son contingentes. Que pueden ser así, como está ocurriendo, o de otro modo. Que la contingencia genera incertidumbre y desorden.⁴¹ Por lo tanto, aquí hay que resaltar que, en realidad, no se puede lograr alcanzar el estado de seguridad. Que el estado de seguridad, como tal, no existe. Que la senda a seguir se relaciona con el ir gestionando y administrando las situaciones de conflicto. Porque, de hecho, la seguridad podría ser un ideal a ser alcanzado, pero un ideal utópico en tanto el conflicto pervive en los sistemas sociales. Entonces la seguridad es un ideal utópico que nos proponemos como objetivo para conocer y tener clara la dirección en la que percibimos que debemos ir evolucionando. Porque, de hecho, los futuros conflictos no se pueden prever, en sentido estricto. Tan solo podemos imaginarnos diferentes escenarios, con mayor o menor probabilidad de ocurrencia, sin dejar de tener presente que puede ser que los eventos ocurran de ese modo o de un modo totalmente diferente a lo previsto.

Entonces, los individuos, las comunidades locales, los Estados, las regiones y el sistema hemisférico de seguridad como tal, no pueden ser pensados como "máquinas triviales",⁴² sino que su comportamiento funcionando en tensión seguramente será como el de "máquinas no triviales", o sea sistemas donde, frente a las crisis, necesariamente actuarán fuera de los programas, en forma impredecible e incierta. Y este comportamiento como máquina no trivial sucede porque la propia sociedad toda es una máquina no trivial. A pesar de que la preparación de los diferentes sistemas es para actuar como máquinas triviales, en momentos de crisis las conductas caóticas se dispararán.

No obstante ello, esto no significa que se deje sin considerar la seguridad de los Estados. Por el contrario. Lo que está significando es que tenemos el objetivo a seguir, aunque sepamos que en sentido estricto sea inalcanzable. Pero lo que también significa es que los procesos que diseñamos para buscar la seguridad, tal vez deban ser diferentemente concebidos, más flexibles para tener rápida respuesta a las cambiantes amenazas que se ciernen sobre el sistema hemisférico como un todo.

Concluyendo entonces con el presente apartado, anotaremos que el hemisferio no está teniendo, como sí lo tuvo en el pasado, un enemigo común claramente determinado que facilite la alineación de los Estados. Las amenazas se vinculan a elementos intraestatales e, inclusive, transestatales, más que a relaciones interestatales de conflicto. Las realidades económicas y sociales de la región, categorizan la percepción de las amenazas y riesgos, por parte de las diferentes comunidades. Las necesidades insatisfechas de las mismas, van determinando el descontento y pueden constituirse en amenazas a la estabilidad institucional de los Estados – Nación de toda la región. El deterioro institucional de un Estado - Nación

41 Morin. Edgar. Op. Cit. Págs. 125 y ss. Al respecto el autor define al "orden" como " (...) todo aquello que es repetición, constancia, invariabilidad, Todo aquello que pueda ser puesto bajo la égida de una relación altamente probables, encuadrado bajo la dependencia de una ley. "A su vez, define desorden como " (...) todo aquello que es irregularidad, desviación con respecto a una estructura dada, elemento aleatorio, imprevisibilidad."

42 Morin. Edgar. Op. Cit. Págs. 116 y ss. Allí el autor se refiere a las "máquinas triviales" como aquellas que, cuando se conocen todos sus inputs, también se conocen todos sus outputs. Morin establece que las "máquinas triviales" pueden volverse "no triviales" en momentos de crisis. Es allí donde "los conflictos virtuales se actualizan" y "las regulaciones fallan o se desarticulan"

no es algo que se puede mantener dentro de un compartimento estanco. La institucionalidad de todos los actores estatales relacionada con la seguridad individual y del sistema, involucra a todos los actores, en tanto multidimensional y compleja. Pero también es de hacer notar que hemos llegado a la idea de que la seguridad es un ideal utópico, que se deberá trabajar sobre instituciones más flexibles y de regeneración permanente, de una forma cuasi autopoietica,⁴³ para hacer frente a las necesidades de seguridad que las comunidades de los diferentes países están reclamando.

VI. Conclusiones

El hemisferio está enfrentado a una situación compleja que, de cuya gestión y resolución, tal vez pueda depender el futuro de sistema hemisférico en lo relativo a seguridad.

Seguramente que la solución para articular medidas que puedan enfrentar las amenazas que se han mencionado, deberá pasar por un reconocimiento de los Estados – Nación, en tanto cada uno de ellos manejando sus propias individualidades, a la vez que reconociendo la necesidad de articular un sistema de seguridad hemisférica que sea coherente. La multilateralidad, en sentido amplio, se deberá constituir en la respuesta a las amenazas que se perciben en la actualidad.

En definitiva, debemos entender que estamos en un sistema mundial de correlatos. A modo de ejemplo podemos mencionar que las necesidades básicas insatisfechas – consideraras en sentido amplio – tienen su correlato en la precariedad de la vida cotidiana para amplias comunidades del hemisferio. Los desastres naturales tienen su correlato en la muerte, el hambre y las enfermedades de las poblaciones afectadas, en función a la precariedad de su forma de vida. El apoyo gubernamental a esas poblaciones tienen su correlato en el gasto fiscal que ello conlleva, de acuerdo a las posibilidades de cada Estado. Las necesidades insatisfechas, aún a pesar del apoyo de instituciones públicas y privadas, tienen su correlato en alteraciones del orden y la estabilidad institucional. La represión de esa coyuntura de inestabilidad tiene su correlato en las emigraciones a países vecinos. Las emigraciones tienen su correlato en el endurecimiento de relaciones entre Estados limítrofes, endurecimiento éste que, si se transforma en rigidez, puede terminar en la generación de conflictos.

Es en todo este sentido que nos estamos refiriendo a la eventualidad de considerar las tradicionales dimensiones relacionadas con la soberanía estatal, sumadas a los fenómenos sociales que involucran todas las dimensiones de relacionamiento político, económico y social de los Estados, y que involucran a las comunidades nacionales e internacionales todas.⁴⁴ La multidimensionalidad de la seguridad hemisférica se desprende de la multidimensionalidad de la seguridad de cada Estado. Las vertientes económicas y sociales que hemos mencionado se deberán constituir en las dimensiones sobre las que será impe-

43 Izuzquiza, Ignacio. Op. Cit. Págs. 110 y ss. En relación con el concepto de "autopoiesis", el autor lo caracteriza como: "autoproducción, producción propia, (...) una forma de autoreproducción. (...) es la operación de un sistema, mediante la cual el sistema crea sus propias unidades y su propia estructura." Llevando el concepto a los temas de seguridad, nos referimos a eventuales redes de unidades organizacionales, básicamente horizontales e interconectadas, dinámica y flexibles, con gran capacidad de interacción y rápido acceso a las jerarquías. De hecho, es posible que este sea el sistema del accionar de las células terroristas.

44 Rojas Aravena, Francisco. Op. Cit. Pág. 16.

rioso trabajar políticamente, en procura del bienestar ciudadano, si es que se quiere lograr una situación de seguridad hemisférica consolidada.

Es de reconocer, entonces, que muchos serán los frentes en donde habrá que actuar, aunque las correlaciones mencionadas no van a poder ser eliminadas. La propia multidimensionalidad hace que nos encontremos inmersos en un entramado social y relacional insalvablemente incierto. La cuestión será el logro de resultados positivos en relación con esas correlaciones. La dificultad para identificar con precisión al eventual enemigo, sumado a la casi nula utilidad de los sistemas defensivos tradicionales frente a amenazas no militares, la desfiguración del concepto de soberanía y la casi eliminación de la frontera entre lo que es un tema interno o lo que es externo, determinarán la configuración de la nueva agenda de la seguridad hemisférica.

Así, la definición de seguridad hemisférica deberá implicar un sistema hemisférico interrelacionado, con herramientas recreadas y potenciadas, tales como la cooperación y la coordinación interestatal. Un sistema que tienda a la seguridad, que se perciba libre de amenazas de cualquier tipo, sea externas o internas, desde una visión multidimensional y compleja. El funcionamiento de ese sistema, en lo que se refiere a las relaciones establecidas por las acciones y reacciones de los Estados y diferentes grupos de población, sin duda que requieren una visión de la totalidad. Totalidad de amenazas consideradas, totalidad de Estados participantes, totalidad de los actores involucrados, sean actores nacionales, internacionales y/o transnacionales y no nacionales que estén involucrados.

Entonces, la multidimensionalidad de la seguridad hemisférica deberá pasar por definiciones que clarifiquen las relaciones institucionales – o sea la estructura – que vincula al sistema como un todo, así como la vinculación de sus partes.⁴⁵ Asimismo, esa multidimensionalidad también deberá mostrar una perspectiva de vinculación tendiente a colaborar en la solución de los problemas que las sociedades de la región están enfrentando. La mesa de discusión sobre estos temas, deberá ser tan amplia como sea posible hacerla y tan inclusiva como sea posible imaginarla.⁴⁶ Los problemas sociales y económicos que padece la región, no pueden esperar lograr sus soluciones a muy largo plazo. Por ende, de no ser atendidos los reclamos de la sociedad, los problemas políticos y la desestabilización institucional de los Estados – y su correlato en la región –, podrían ir apareciendo como una consecuencia lógica.

45 Izuzquiza, Ignacio. Op. Cit. P. 145. Allí podemos leer *"La composición de un sistema es el conjunto finito de elementos que lo forman. La estructura de un sistema expresa el conjunto de relaciones existentes entre los elementos que lo componen."*

46 Beck, Ulrich. Op. Cit. Pág. 54.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo. *Desarrollo más allá de la Economía: Progreso económico y social de América Latina. Informe 2000*. BID. Washington, 2000.
- Battaleme, Juan. Soberanía y amenazas asimétricas: volviendo a pensar el principio de no intervención en los albores del siglo XXI. *Argentina Global*. Nº 11. Octubre – Diciembre de 2002. En <http://www.geocities.com/globargentina/Batt02.htm>.
- Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Ediciones Paidós. Barcelona, 1998.
- Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Editorial Paidós. Barcelona, 1998.
- Caballero Echevarría, Fernando. "Seguridad y Defensa para el siglo XXI: Nuevas amenazas y capacidades para las FAS nacionales." Conferencia Internacional: "La seguridad europea en el siglo XXI." <http://www.ugr.es/~ceas/Desafios%20emergentes/1.pdf>
- Carrillo Flórez, Fernando. (Editor). *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2001.
- Diamint, Rut. *Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico – militar*. Proyecto "La cuestión cívico – militar en las nuevas democracias en América Latina". Universidad Torcuato Di Tella. Fundación Ford. Agosto de 1997.
- Diamint, Rut. Reforma de las instituciones de seguridad de las Américas. <http://www.oas.org/defaultesp.htm>. OEA 1999.
- Eastman, Jorge. Apuntes para un análisis de la Seguridad Hemisférica. <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-eastman3-S.pdf>.
- Frost Ellen. *Globalization and National Security: A strategic agenda*. The Global Century – Globalization and National Security. Institute for National Strategic Studies. Washington D.C. 2001.
- Gutiérrez, Carlos. "Concepto de seguridad: más que fronteras, un tema de supervivencia global." *Revista de Estudios Políticos Militares Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad Arcis*, Chile, Año 1 Nº 2 – 2º semestre 2001, titulado <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-1.pdf>
- Izuzquiza, Ignacio. *La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*. Editorial Antrophos. Barcelona, 1990.
- Luhmann, Niklas. *Poder*. Universidad Iberoamericana. Editorial Anthropolos. Barcelona, 1995.
- Lupton, Deborah. *Risk*. Ed. Routledge. New York, 1999.
- McNamara, Christopher. *Breathing new life into dead reckoning*. Essays on Strategy XV. NDU press. National Defense University. Washington DC. 1999.
- Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa. Barcelona, 2001.
- Panel "Actualización de propuestas sobre seguridad hemisférica" En <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-7/semi.htm>
- Pardo, Rafael. Los nuevos elementos de seguridad para América Latina. Publicado en <http://www.oas.org/defaultesp.htm>. OEA 1999.
- Patiño Mayer, Hernán. Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica –

Seguridad Cooperativa. OEA. Mayo 1993. <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-4/mayer4.htm>

- QDR 2001. Strategy – driven choices for America’s security. Compilado por Michèle A. Flournoy. QDR 2001 – Working group. National Defense University. Washington D.C. 2001
- *Rojas Aravena, Francisco*. América Latina y la seguridad internacional. Contribuciones y desafíos para el siglo XXI. <http://www.oas.org/defaultesp.htm> OEA 1999.
- *Silva, Juan Domingo*. "La seguridad: del conflicto a la cooperación". *Revista de Estudios Políticos Militares Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad Arcis, Chile, Año 1 N° 2 – 2° semestre 2001*. <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-2.pdf>.
- Strategic Assessment 1999. Priorities for a turbulent world. Institute for National Strategic Studies – National Defense University – Washington D.C. 1999.
- *Tolatlán, Juan Gabriel*. Los peligros de la debilidad. *Semana.com*. 18 de marzo de 2002. En <http://semana.terra.com.co/>.
- *Vidal, Carlos*. Consideraciones sobre la nueva agenda de seguridad a partir de los atentados del 11 de Setiembre. Publicado en *Argentina Global N° 6 (Junio – Setiembre de 2001)*, en <http://www.geocities.com/globargentina/pastissues.html>.

LA PARTICIPACIÓN DEL EJÉRCITO EN EL DESARROLLO NUCLEAR NACIONAL

ADELA CUBILLOS MEZA*

This article analyzes the contribution the Chilean Army made to the domestic nuclear development, identifying milestones and achievements in this area.

The contribution made by the Chilean Army to the nuclear development in Chile started when Army Officials were sent to study this subject abroad. These studies were mainly done in Spain, United Kingdom, United States, Brazil and Argentina. Many of these Officials obtained academic degrees, specially at the Massachusset Institute of Technology, MIT, in the United States, as well as at the Royal Imperial College, in London, UK.

After graduating, the Officials came back to Chile, and joined the *Comisión Chilena de Energía Nuclear* (Chilean Commission of Nuclear Energy) and the Army's centres of Nuclear Studies.

The greater contributions in this subject were done during the military government. It was then when the nuclear reactor at the Army's *Centro de Estudios Nucleares* was started up, as well as the development of the Nuclear-electrical Project, the Charter on Prospection of Uranium; achievements and objectives for a domestic nuclear policy were set up, and the Law of Nuclear Security was enacted, amongst others.

In the international world, treaties, agreements of cooperation, and conventions were signed; all these linked us to international organizations within the nuclear trade.

To a great extent, the current nuclear development is a result of the Army's participation in this field. At present, however, the Army is not sending Officials abroad to further studies on this subject, since it is no longer considered part of the institution's objectives. The Army is involved in the domestic nuclear development by means of a link through a representative of the General Commander of the Army in the *Consejo Directivo* of the Chilean Commission of Nuclear Energy. Besides, the *Hospital Militar* is closely linked to the Comission because of the applications of nuclear energy in medicine.

Introducción

El estallido de las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki que pusieron fin a la Segunda Guerra Mundial dieron origen a la era nuclear transformando completamente el escenario internacional. El tema nuclear comenzó a ser estudiado desde distintas perspectivas: científica, tecnológica, militar, política, entre otras.

Así, desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, el tema nuclear originó un rico debate que se materializó en abundantes estudios en esta área.

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

Chile no estuvo al margen de la producción de estas investigaciones, los análisis se concentraron en el desarrollo nuclear internacional, con énfasis en América Latina. En este contexto, desde las Fuerzas Armadas surgieron abundantes estudios que abordaron el tema nuclear.

Este interés de las Fuerzas Armadas por investigar en el área nuclear se explica porque, desde los inicios del desarrollo de la energía nuclear en Chile, tanto el Ejército, como la Armada, la Fuerza Aérea y la comunidad científica nacional impulsaron este desarrollo y participaron activamente en el uso pacífico de la energía nuclear.

Este artículo tiene por objeto dar testimonio de la labor y del aporte que el Ejército de Chile realizó en esta área.

Los Principales Hitos del Desarrollo Nuclear Nacional

Primera Etapa: entre 1945 a 1964

Para nuestro país la motivación de desarrollar la energía nuclear estuvo asociada a la acción de un científico chileno, Senador de la República, Doctor Eduardo Cruz Coke, quien comprendió que el uso de la energía nuclear con fines pacíficos constituiría un motor de desarrollo para el país. Así, el año 1955, el doctor Cruz Coke presentó al Senado un Proyecto de Ley referente a las nuevas energías que Chile podría disponer en el futuro, entre ellas la nuclear. Este discurso marcó un hito importante para los inicios de la actividad nuclear nacional.¹

A partir de ese momento la comunidad científica nacional y las Fuerzas Armadas comenzaron a considerar que la investigación en el área nuclear podría constituir una fuente de conocimientos tecnológicos y recursos para el país.

Esta etapa inicial del desarrollo nuclear nacional se desarrolló entre 1945 a 1964. En este contexto, se creó el Laboratorio de Física Nuclear de la Universidad de Chile, se pusieron en marcha los laboratorios de Radioquímica, Radiobiología y Electrónica, Alto Vacío y talleres de Apoyo. En torno a estas actividades se formó un grupo importante de profesionales de otras facultades con alrededor de 40 científicos.

El laboratorio de Física Nuclear de la Universidad de Chile fue el primer centro de investigación experimental unificado del país.²

El Ejército por su parte envió a algunos Oficiales al extranjero a realizar estudios en el área nuclear, así el primer Oficial que se vio beneficiado con esta iniciativa fue el Mayor Enrique Lackington Montti, quien se desempeñó en el área de diseño y cálculo de reactores en el Laboratorio Argonne de la Universidad de Chicago el año 1955.³

En esta primera etapa Chile se vinculó con organismos internacionales, firmando acuerdo y tratados internacionales en el área nuclear.

En 1958 Chile pasó a formar parte de la Comisión Interamericana de Energía Nuclear CIEN, creada en el marco de la OEA cuya finalidad era la cooperación entre los estados miembros en materias relacionadas con la aplicación pacífica de la energía nuclear.

1 Discurso pronunciado por el Doctor Eduardo Cruz Coke el 14 de septiembre de 1955 en el Senado de la República. "El Pensamiento del Dr. Cruz Coke" Comisión Chilena de Energía Nuclear.

2 Cubillos Meza Adela "La Energía Nuclear en Chile: La Dificultad de la Formulación de una Política Nacional". Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile Santiago, julio 2002.

3 Mir Dupouy, Juan "Evolución de la Energía Nuclear en Chile" CCHEN 1985.

Dentro de esta etapa fue trascendental la firma del Tratado Antártico el año 1959, el que prohíbe toda explosión nuclear en la Antártica y la eliminación de desechos radiactivos , entre otros aspectos. En virtud de este Tratado, la Antártica se convirtió en la primera zona libre de armas nucleares. (ZLAN).⁴

Otro de los Tratados al que Chile se adhirió fue el "Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos en la Atmósfera ,Espacio Exterior y en el Mar" del año 1963, conocido como Tratado de Moscú. Este Tratado tiene por objeto evitar la contaminación del medio ambiente con los ensayos nucleares.

Esta primera etapa culminó con la creación de la Comisión Nacional de Energía Nuclear, por Decreto Supremo N° 432, del 16 de abril de 1964 del Ministerio de Economía.

Con la creación de la Comisión Nacional de Energía Nuclear culminó la primera etapa del desarrollo nuclear nacional.

Durante los años sesenta y setenta se desarrolló la segunda etapa en el área nuclear, denominada de "Exploración Tecnológica", la que comenzó con la creación de la Comisión Chilena de Energía Nuclear CCHEN el año 1965,⁵ ésta fue la continuadora de la Comisión Nacional de Energía Nuclear creada el año anterior. La participación del Ejército en el área nuclear se materializó con la creación de la Comisión Chilena de Energía Nuclear, pues un representante del Comandante en Jefe del Ejército integraba el Consejo Directivo de la Comisión.

En este período se desarrollaron planes, se creó la infraestructura y se firmaron acuerdos de asistencia técnica, se crearon Comités Asesores en las áreas de física, medicina, y agricultura. Se promovió la capacitación en el país y en el extranjero de profesionales para dedicarse a la aplicación de las técnicas nucleares.

En esta etapa, el Ejército a través de sus oficiales tuvo una activa participación en el desarrollo de la exploración tecnológica nuclear nacional. De esta forma, comenzó a capacitar Ingenieros Politécnicos para conocer lo que se estaba desarrollando en otros países. Argentina, en el contexto Latinoamericano, era el país más desarrollado en esta área.

Así, el primer oficial que realizó estudios nucleares en países Latinoamericanos fue el Brigadier Romualdo Pizarro, quien fue enviado a Brasil el año 1968 .El mismo año, los Brigadieres Eudoro Quiñónes e Ítalo Seccatore también fueron al extranjero a realizar estudios en el área nuclear. El requisito para realizar estos cursos era haber obtenido el primer lugar de egreso en la Academia Politécnica Militar. El Brigadier Romualdo Pizarro fue enviado a Brasil el año 1968. En 1969, la Academia Politécnica Militar incorporó a sus Cursos de Post-Grado la enseñanza de las Ciencias Nucleares.

En 1970, el Ingeniero Nuclear, Teniente Coronel Jaime Estrada Leigh, propuso a la superioridad del Ejército un Proyecto de construcción de un Reactor Nuclear por parte de esta Institución. Al año siguiente, el Ejército dispuso un Comité para organizar el Centro de Estudios Nucleares del Ejército.

4 Los Gobiernos de Argentina, Australia, Bélgica, Chile, la república Francesa, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, la Unión del Africa del Sur, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, firmaron el Tratado Antártico, el que se ha constituido en la piedra angular de un marco de cooperación que ha hecho posible las mejores relaciones entre los Estados Signatarios del Tratado.

5 La Ley 16.319 publicada en el Diario Oficial N.º 26.272 del 23 de octubre de 1965, creó la Comisión Chilena de Energía Nuclear, orientada a crear un Organismo que asesorara al Supremo Gobierno en todos los asuntos relacionados con la energía nuclear y en especial en el estudio de Tratados, Acuerdos, Convenios con otros países o con Organismos Internacionales, en la contratación de créditos o ayudas para los fines mencionados.. El Título III de la Ley 16.319 estableció la Organización y Administración de la Comisión, la que estaba dirigida y administrada por un Consejo Directivo y un Director Ejecutivo.

El año 1972, los gobiernos de Chile y España firmaron el "Acuerdo Complementario sobre Energía Atómica para fines pacíficos". Los ejecutores de este Acuerdo fueron el futuro CENE y la Junta de Energía Nuclear de España.

En este ámbito, el primer oficial que realizó estudios en España en virtud de este acuerdo fue el Coronel Marmaduque Abarzúa. Le siguieron, entre los años los años 1968 a 1975, los siguientes Oficiales:

- * Eduardo Masalleras Tassara
- * Rolando Soto Sobell
- * Eudoro Quiñónez
- * Ítalo Seccatore
- * Enrique Álvarez Klack

El año 1973 por Decreto Supremo N.º 170 del Ministerio de Defensa se creó oficialmente el Centro de Estudios Nucleares del Ejército, CENE, como organismo destinado a ejecutar la política de participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nuclear nacional. Con la creación del Centro de Estudios Nucleares del Ejército la Institución tuvo más incentivo para seguir enviando a sus oficiales a realizar estudios al extranjero en esta materia. El primer Director del CENE fue el teniente Coronel Jaime Estrada Leigh, cargo que ocupó hasta el año 1975.

Por otra parte, se inició la construcción del Centro en Lo Aguirre con la participación de la Junta de Energía Nuclear de España.

Las instalaciones del reactor en el sector de Lo Aguirre fue una decisión del gobierno de Salvador Allende, el lugar cumplía con los requisitos establecidos por el Organismo Internacional de Energía Atómica. Estos terrenos pertenecían a la Anaconda Cooper Company e iban a ser expropiados. Frente a la posibilidad de la expropiación, la empresa norteamericana donó los terrenos al gobierno. Lo Aguirre era un lugar de descanso de la Compañía norteamericana.⁶

Hacia 1975, se firmó un "Protocolo con la Junta de Energía Nuclear de España para la construcción de una Planta de Irradiación de Uso Múltiple" en Lo Aguirre. Esta planta entró en operación el año 1978 y fue inaugurada en 1979.

Con la construcción de los Centros Nucleares se iniciaba en nuestro país la tercera etapa del desarrollo nuclear nacional, denominada de investigación tecnológica, la que se desarrolló entre 1974 a 1983.

El año 1976, el Centro de Estudios Nucleares de Lo Aguirre fue entregado en Comodato, por treinta años, a la Comisión Chilena de Energía Nuclear CCHEN, en virtud del Decreto Ley N.º 1057. Al pasar a la CCHEN, Lo Aguirre se beneficiaba con todo el apoyo que Chile recibía del Organismo Internacional de Energía Atómica.⁷

También, durante esta etapa, se realizó un importante proyecto para estudiar la posibilidad de instalar en nuestro país una planta nuclear para generar núcleo electricidad. El Proyecto conocido como "Proyecto Núcleo eléctrico Chileno" se originó en 1970, cuando ENDESA contrató a la firma norteamericana NUS Corporation para elaborar un estudio de factibilidad para un instalar una Central Nuclear Dual, para producir electricidad y agua

6 Entrevista realizada por Adela Cubillos Meza al Brigadier (R.) Víctor Aguilera Acevedo. Universidad Central Santiago abril 2003.

7 Cubillos Meza Adela "La Política Militar Exterior del Ejército de Chile: «Propuesta Para una Mayor Participación en la Política Exterior del País» Centro de Estudios e Investigaciones Militares CESIM. Agosto 2001.

desalada simultáneamente, de 75 MW, planta que se instalaría en Antofagasta. Los resultados del estudio establecieron que la alternativa nuclear era un 25% más cara que la opción convencional.

En 1971, ENDESA realizó una actualización del Plan de Electrificación Nacional, dentro de las posibilidades se planteó la opción de una central núcleo eléctrica de 370 MW en el período 1981-1985.

El año 1975, se sometió a la consideración del Gobierno, un estudio de prefactibilidad, elaborado por ENDESA y la CCHEN sobre la incorporación de centrales núcleo eléctricas para el país. El gobierno dispuso que se elaborara un Plan de Acción para realizar este estudio. El Plan de Acción contemplaba la construcción de una primera central núcleo eléctrica de 600 Mw, la que sería conectada al Sistema Interconectado nacional el año 1987. El Plan fue presentado al gobierno el año 1975, el que dispuso que la CCHEN preparase los antecedentes para resolverlo el año 1980.

En este contexto, el año 1978, en virtud del DL. N° 2.224 publicado en el Diario Oficial de 8 de junio de ese año, se creó la "Comisión Nacional de Energía". Esta Comisión tuvo a su cargo la dirección y control del Proyecto Núcleo Eléctrico Chileno. En este Proyecto se planteó la necesidad de poner en operación la primera central nuclear de 500 MW para el año 1985. Para este proyecto se conformó un equipo de 56 profesionales (40 de la CCHEN, 11 de ENDESA y 5 de Chilectra). Ellos realizaron diversas tareas con la finalidad de cumplir los siguientes objetivos: formar personal para el desarrollo del programa, elegir el lugar para emplazar la central, establecer una legislación adecuada para la utilización de esta energía. El financiamiento de las tareas previstas en este proyecto fue solventado a través de las contribuciones del gobierno de Chile y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. La formación del personal en todas las áreas para realizar este Proyecto se hizo en España, Estados Unidos, República Federal de Alemania, Francia; en total se prepararon 66 profesionales .

Tentativamente, se seleccionaron sitios de emplazamiento para una central núcleo eléctrica entre ellos fueron elegidos, por considerarlos potencialmente aptos, el territorio comprendido entre el río Huasco y el Maule.

Finalmente, la Comisión Nacional de Energía entregó los resultados del estudio de costos del Proyecto. El elevado costo del Proyecto llevó a que el Gobierno tomara la decisión de postergarlo.⁸

Sin embargo, la preparación del personal, la voluntad política de realizar el proyecto, no fueron en vano, los Centros de Estudios Nucleares tanto de Lo Aguirre como el de La Reina se nutrieron de profesionales y las aplicaciones del uso de la energía nuclear para la medicina, agricultura, minería e industria fueron el fruto de esta labor.

Otro hito importante del desarrollo nuclear nacional lo constituye la "Carta de Pronóstico del Uranio". El año 1974, la CCHEN en virtud del Decreto N° 11 del Ministerio de Economía de 4 de enero de 1974, inició la ejecución del Plan Nacional de Recursos Radiactivos. Entre 1975 y 1981 se realizó un reconocimiento geológico radiométrico y geoquímica de carácter regional, con el apoyo de las Naciones Unidas y la participación del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Este plan comprendía el estudio en siete áreas ubicadas entre Calama y Valdivia con una superficie total de aproximadamente 105.000 Km². Estos estudios

8 Alberto Niño de Zepeda "El Desarrollo de la Energía Nucleoeléctrica en Chile" *Nucleotécnica* Año 10 N.º 19. octubre 1990 CCHEN. Pp 9-10.

permitieron evaluar teóricamente las condiciones de uranio del territorio nacional.⁹

Se debe destacar que en este período también se llevó a cabo la XI Reunión General de la Comisión Interamericana de Energía Nuclear CIEN, entre los días 2 y 7 de julio de 1979 en Santiago de Chile. Fue elegido como Presidente el Presidente de la CCHEN, el Coronel Romualdo Pizarro Seymour. En esta Reunión participaron 17 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Estuvieron presentes, además los siguientes organismos: Banco Interamericano de Desarrollo BID, Comisión Económica Para América Latina CEPAL, Naciones Unidas ONU, Organismo internacional de Energía Atómica OIEA, Organismo Para la No Proliferación de Armas Nucleares en América Latina OPANAL, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization UNESCO y Organización Mundial de la Salud OMS. El Coronel Pizarro ocupó el cargo de presidente de la CIEN por dos años.

Durante la década de los ochenta en Chile se desarrollaron importantes acciones en el área nuclear, en este contexto se debe mencionar:

- * Firma del Convenio de Cooperación con el Laboratorio de Medicina Nuclear y Radiología de la Universidad de California (1980).
- * Firma del "Memorando Sobre Cooperación de la Energía Nuclear con Fines Pacíficos" entre el gobierno de Chile y el gobierno de Brasil.
- * Contrato de Compra entre la CCHEN y la autoridad del Reino Unido para elementos combustibles para el reactor del CEN La Reina.
- * Firma del Protocolo con la Junta de Energía Nuclear de España y la CCHEN para la "Cooperación en Materia del Ciclo del Combustible Nuclear".
- * Firma del Acuerdo de Salvaguardias entre Chile y el OIEA para los elementos combustibles suministrados por el Reino Unido para el reactor de La Reina.
- * Curso de Postgrado para Ingenieros, "Fundamentos de Ingeniería Nuclear", organizado por la CCHEN y en colaboración con la Academia Politécnica Militar y el Colegio de Ingenieros.
- * Firma del V Acuerdo Complementario sobre "Cooperación en materia del Ciclo del Combustible Nuclear", entre la CCHEN y la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina.¹⁰
- * Dictación del Decreto Supremo N° 1304 del Ministerio del Interior, del 9 de noviembre de 1983, sobre "Objetivos y Políticas del Desarrollo Nuclear Chileno".

En virtud de este Decreto se definieron los objetivos del desarrollo nuclear nacional y se propuso el plan sexenal del desarrollo nuclear 1983-1986. Este Decreto fue el primer intento por definir una Política Nuclear que permaneciera en el tiempo y estableciera los objetivos a largo plazo para incorporar en forma definitiva la energía nuclear al desarrollo político, social y económico del país.

Los resultados de este Plan Sexenal fueron las actividades que se desarrollaron en los centros nucleares y los acuerdos de cooperación que Chile suscribió con otros países. También fue fruto de este Plan la dictación de la Ley N° 18.302 de 1984 sobre Seguridad Nuclear.¹¹ Ella constituye un cuerpo legal que se caracteriza por contener principios básicos, considerados casi invariables en el tiempo.

9 "Comisión Chilena de Energía Nuclear 25 Años 1964-1989". P 52.

10 Juan Mir Dupuoy "Evolución de la energía Nuclear en Chile" Comisión Chilena de Energía Nuclear 1984.

11 La Ley de Seguridad Nuclear.

Etapa de Consolidación y Aplicación de la Energía Nuclear

Desde 1983 en adelante se produce una consolidación del desarrollo nuclear nacional, en el sentido de que los Centros de Estudios Nucleares siguieron trabajando y desarrollando nuevas técnicas nucleares para ser aplicadas tanto en medicina, agricultura e industria.

El año 1986 se realizó una propuesta de formulación de una Política Nuclear de la Defensa Nacional. Los objetivos de esta Política fueron los siguientes: propiciar y participar en el desarrollo integral de las aplicaciones de la energía nuclear, para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional. Para dar cumplimiento a estos objetivos se propusieron las siguientes políticas:

- Desarrollar la capacidad científica y tecnológica requerida mediante:
- Capacitación de personal (civil y militar)
- Investigación y desarrollo
- Adquisición y transferencia de tecnología
- Inteligencia científica

Uno de los principales argumentos para definir la Política Nuclear de la Defensa Nacional fue el desarrollo nuclear alcanzado por Argentina y Brasil. Ambos países comenzaron sus programas nucleares en la década de los cincuenta.

Argentina logró la capacidad nuclear en forma autónoma y el año 1983 y anunció que dominaba el ciclo del combustible nuclear. de esta forma este país se colocaba en la categoría de país nuclearmente desarrollado. Disponía hacia fines de los años ochenta de plantas de purificación nuclear, de enriquecimiento de uranio, fabricación de elementos combustibles entre otras actividades relacionadas con el ciclo del combustible.

Por su parte, Brasil desarrolló un ambicioso programa nuclear con el poyo de la República Federal Alemana en 1975 , el año 1987 logró el dominio completo del ciclo del combustible nuclear al producir uranio enriquecido.¹²

Frente a la anterior situación vecinal, las Fuerzas Armadas consideraron que, si bien el desarrollo alcanzado por Chile podía ubicarnos en el tercer lugar dentro de América del Sur, el sector Defensa no había definido su postura frente al tema nuclear, pues el país no contaba con una política clara en el ámbito nuclear. La ausencia de una Política Nuclear Nacional ha sido a través del tiempo uno de los factores que ha impedido un desarrollo nuclear más amplio en nuestro país. Esta afirmación es compartida tanto por científicos de la Comisión Chilena de Energía Nuclear como por los ex Directores del Centro de Estudios Nucleares del Ejército.¹³

Con todo, el Ejército participó en forma activa en el área nuclear hasta el término del Gobierno Militar en 1990, a partir de esa fecha solamente quedaron en la Comisión Chilena de Energía Nuclear, un representante del Comandante en Jefe del Ejército que integra el Consejo Directivo. Actualmente ocupa ese cargo el General Álvaro Guzmán.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que, a partir de 1990, la Institución no envió más oficiales a realizar estudios en el extranjero en esta área, el último oficial enviado por el Ejército fue el Coronel Julio Baeza von Bohlen. Por su parte el Teniente Coronel Jaime Salas

12 Pérez Luis " Presente y Futuro de la energía Nuclear en Sudamérica : Un Análisis "*Política y Estrategia*. ANEPE N.º 50 Santiago 1993 p.93.

13 Respecto a la ausencia de una Política Nuclear Nacional ver la Tesis para optar a grado de Magíster en Estudios Internacionales de Adela Cubillos Meza" La Energía Nuclear en Chile: la Dificultad de la Formulación de una Política Nacional" Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, julio 2002

Kurte, quien también realizó sus estudios en el MIT, Estados Unidos, recibió apoyo del gobierno y no del Ejército.

Finalmente, el Centro de Estudios Nucleares de Ejército continúa entregado en comodato a la Comisión Chilena de Energía Nuclear. El centro de Estudios Nucleares fue entregado en Comodato a la Comisión el año 1976 en virtud del Decreto Ley N.º 1557, porque ello significaba mayor asistencia técnica del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y de esa forma se centralizaba la actividad nuclear nacional.¹⁴

Análisis de la Nómina de Oficiales de Ejército que realizaron Estudios Nucleares en el Extranjero¹⁵

1. Los Oficiales, una vez que culminaban sus estudios en el extranjero, se integraban a trabajar en los Centros de Estudios Nucleares de La Reina y Lo Aguirre y/u ocupaban cargos en la Comisión Chilena de Energía Nuclear. De esta forma, contribuían con su conocimiento al desarrollo nuclear nacional.

En este ámbito, podemos citar los siguientes ejemplos:

- El Coronel Enrique Lackington Montti, quien fuera el primer oficial en realizar estudios nucleares en el extranjero, se desempeñó como Director Ejecutivo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear entre los años 1972 a 1973. Por su parte, el Mayor Marmaduke Abarzúa, quien realizara estudios en España fue también Director Ejecutivo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear entre los años 1973 a 1976 y, posteriormente en 1979. En tanto, el Coronel Romualdo Pizarro Seymour que había estudiado en Brasil fue Director Ejecutivo de la CCHEN entre los años 1976 a 1978. El Teniente Coronel Eduardo Masalleras Tassara que realizó estudios en España fue Director Ejecutivo de la CCHEN el año 1978.¹⁶ El Brigadier Víctor Aguilera Acevedo realizó estudios en España, siendo posteriormente Director Ejecutivo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear entre los años 1986 a 1989, fue nombrado además Consejero Científico en la Embajada de Chile en Austria.¹⁷ El Coronel Julio Baeza Von Bohlen, que obtuvo el Master en Energía Nuclear en el MIT Estados Unidos, formó parte del Consejo Directivo de la CCHEN en representación del Comandante en Jefe del Ejército.
2. El país al que más viajaron oficiales chilenos a perfeccionarse fue Estados Unidos, le siguen España, Inglaterra y Argentina. De un total 45 Oficiales que realizaron estudios en el extranjero, 15 obtuvieron grado académico, tanto en Estados Unidos como en Inglaterra. Lo anterior, deja de manifiesto el nivel académico alcanzado por los Oficiales. En este aspecto hay que destacar el caso del Coronel Patricio Reyes, quien después de realizar sus estudios en el MIT, debió pedir un permiso especial a la Institución para realizar el Doctorado en Ingeniería Nuclear como una petición del Profesorado del MIT.¹⁸
 3. Los oficiales que viajaron al extranjero, durante la década del 70, en su mayoría,

14 Este Decreto concedió a la Comisión Chilena de Energía Nuclear el uso gratuito por treinta años, de parte del inmueble de propiedad fiscal destinado al Ministerio de Defensa nacional.

15 Esta nómina fue proporcionada por Rosamel Muñoz Jefe de Difusión y Extensión de la Comisión Chilena de Energía Nuclear, y se encuentra en poder de la autora del artículo. Comisión Chilena de Energía Nuclear, Santiago junio 2003.

16 Comisión Chilena de Energía Nuclear "25 Años 1964- 1989"

17 Entrevista realizada por la autora al Brigadier ® Víctor Aguilera Acevedo. Universidad Central de Chile Santiago abril 2003

18 Información proporcionada por el Brigadier (R.) Víctor Aguilera, Universidad Central Santiago abril 2003.

estudiaron en España esta situación se explica porque Chile firmó un Acuerdo de asistencia con la Junta Nuclear de España.

4. La mayor cantidad de Oficiales que realizó estudios en Inglaterra y Estados Unidos lo hizo en la década de los ochenta. En los inicios de los años ochenta se le presentó al General Pinochet un Plan Masivo de Capacitación en el área nuclear, así el primer año, 1981 se enviaron cuatro Oficiales a Estados Unidos y dos a Inglaterra.¹⁹
5. Por otra parte, esta etapa coincide también con el mayor desarrollo de planes, proyectos, programas del desarrollo nuclear nacional y también con los intentos por formular una Política Nuclear Nacional.

Conclusiones

La participación del Ejército de Chile en el área nuclear ha sido un pilar importante para el desarrollo de esta área en el nivel nacional. La participación del Ejército en esta área respondió a una política institucional que se insertaba en un contexto mayor, la mayor parte de los países que iniciaron programas nucleares en el mundo lo hicieron con la participación de las Fuerzas Armadas por una cuestión de seguridad.

En este contexto, desde los inicios de este desarrollo el Ejército envió a sus oficiales al extranjero a especializarse en estudios nucleares. Los oficiales luego de realizar los estudios en el extranjero regresaban al país para integrarse a los Centros Nucleares y/o a la Comisión Chilena de Energía Nuclear para ocupar cargos directivos.

La culminación de las aspiraciones del Ejército en esta materia fue la participación en la construcción del primer reactor de investigación nuclear y la creación del Centro de Estudios Nucleares del Ejército.

Todos aquellos oficiales que realizaron cursos, capacitación y post-gradados en el área nuclear constituyeron un aporte importante al desarrollo científico tecnológico nacional y su labor ha trascendido en el tiempo a través de los logros alcanzados por la Comisión Chilena de Energía Nuclear hasta el presente. Ellos formaron una comunidad científica vinculada al quehacer nacional e internacional, motivados principalmente por los beneficios del uso de la energía nuclear para fines pacíficos y por el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Por otra parte, durante el Gobierno Militar se realizaron grandes avances en la aplicación de la energía nuclear tanto en la medicina, agricultura, minería e industria. No hay que desconocer el hecho que el Gobierno Militar hizo importantes esfuerzos para desarrollar el área nuclear porque de alguna manera el desarrollo nuclear alcanzado por Argentina en esa época constituyó un desafío y casi un peligro desde el punto de vista de la seguridad y al defensa.

En el plano internacional, Chile se vinculó con Organismos Internacionales, firmó Acuerdos, Tratados y Convenciones en el área nuclear que le permitió apoyo y asistencia en esta área así como también formar parte de un régimen de no proliferación nuclear.

Junto a lo anterior, el Gobierno Militar también visualizó la importancia de formular una Política Nuclear Nacional, estos esfuerzos se materializaron en la dictación de la Ley de Seguridad Nuclear de 1983 y en el Plan de Desarrollo Nuclear de 1984.

19 A modo de anécdota cuenta el Brigadier (R.) Aguilera que los Oficiales que realizaron estudios en el extranjero en esta etapa fueron del grado de Coronel, por lo tanto al regresar debían recogerse a retiro, por ello en la segunda etapa se enviaron oficiales del grado de Capitán. Entrevista al Brigadier (R.) Víctor Aguilera, Santiago, abril 2003.

Finalmente, gran parte del quehacer nuclear nacional actual, concentrado en la Comisión Chilena de Energía Nuclear, es fruto de la labor que realizara el Ejército desde la década del sesenta hasta 1990.

Sin embargo todo el quehacer realizado por el Ejército no ha tenido una continuidad en el tiempo, hoy en día el Centro de Estudios Nucleares del Ejército sigue entregado en Comodato a la Comisión Chilena de Energía Nuclear, los Oficiales no realizan estudios nucleares en el extranjero y prácticamente el Ejército perdió interés en el área nuclear.

Bibliografía

Barría, Aníbal

"Algunas Notas sobre la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, de 1997". Fuerzas Armadas y Sociedad N° 2, año 14 Abril – Junio 1999. FLACSO Santiago 1999.

Carvajal Guerra, Juan

"La Energía Nuclear con Fines Pacíficos, un Desafío Nacional". Memorial del Ejército de Chile, N° 440, 1992.

Comisión Chilena de Energía Nuclear

"Memorial Anual" 1998.

Contardo Flores, Sergio

"Desarrollo Nuclear y su Repercusión en la Política Internacional de Chile". Revista "Política y Estrategia", N° 80, ANEPE, Santiago 2000.

Cubillos Meza, Adela Ivonne

"La Política Militar Exterior del Ejército de Chile: Propuestas Para Una Mayor Participación en la Política Exterior del País". Centro de Estudios e Investigaciones Militares. CESIM 2001

"La Energía Nuclear en Chile: La Dificultad de la Formulación de una Política Nacional".

Tesis para optar al Grado de Magíster en Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago 2002.

Diario Oficial de la República de Chile

"Promulga la Convención sobre Seguridad Nuclear". Junio, 3 1997.

Frangini, Luis y Ugalde, Marcela

"Evolución del Tratamiento Jurídico de los Materiales Atómicos y del Litio". Política y Geoestrategia N° 43, 1987, ANEPE. Santiago 1987.

Libro de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa Chile, Imprenta de la Armada 1998.

Revista Ercilla,

"Atómos para el Progreso". N° 13113, Junio 1999.

Romero Anibal

"Estrategia y política en la Era Nuclear". Editorial Tecnos. Madrid 1968.

Serrano, Mónica

"El Régimen Internacional de No Proliferación Nuclear". Revista Mexicana de Política Exterior N° 47 año 1995.

Torres Oviedo, Gonzalo

"Chile en el Contexto de la No Proliferación Nuclear". Revista "Política y Estrategia" N° 78, año 1999, ANEPE, Santiago 1999.

Vergara Almone, Julio

"Armada de Chile". Texto Inédito

Entrevistas:

Brigadier (R.) Víctor Aguilera Acevedo, Santiago, abril 2003.

**MILITARES Y CIVILES EN CHILE:
Una Proyección Sociológica de sus Relaciones Endogrupales y Exogrupales,
durante el Primer Cuarto del Siglo XX**

GUSTAVO URZÚA LIRA*

This document displays the visions as regards the intergroup relationships in the perspective of four different writers: Santiago Perera, Charles Moskos, Karl Young and Samuel Huntington, who evaluate the psychosociological problematic the interaction among groups implies. The Chilean social reality of the early 20th century is assessed, using of this theoretical structure, specifically to what the group interaction between civilians and militars is concerned. The complexity of the group's relationships was aggravated in the case of the Armed Forces and the civilians of that time. Although it is true that the same condition of competence and struggle for power is present in both; the monopoly of the force on one hand and the abuse of authority on the other, turned this competence into a risky relationship.

I.- INTRODUCCIÓN

La característica gregaria del ser humano, orienta la actividad de las personas hacia la búsqueda de configurar agrupaciones de individuos que tengan propósitos afines, para integrar comunidades y de esta forma proyectarse en las sociedades. Estos núcleos surgen y se orientan de acuerdo a las diferentes motivaciones de los individuos que los componen, consecuentemente cada grupo social define su forma de organizarse, establece metas comunes por alcanzar y orienta su actividad para la proyección transtemporal del conjunto. De esta manera comienzan a estructurarse las diferencias con respecto a otros grupos de una misma sociedad. Como consecuencia de ello se genera la inevitable interacción, por la vía de competir en pro de las aspiraciones preestablecidas o a través de cooperar coyunturalmente para la satisfacción de sus intereses superiores.

En esta perspectiva el presente trabajo plantea un análisis de las visiones de cuatro autores sobre el tema: Santiago Perera, Charles Moskos, Karl Young y Samuel Huntington, quienes evalúan la problemática sicosociológica que implica la interacción de los grupos, en términos de sus manifestaciones endogrupales y exogrupales. Utilizando esta estructura teórica, se efectúa una apreciación de la realidad social en Chile durante los inicios del siglo XX, específicamente en lo referido a la interacción grupal de civiles y militares. Este contexto proporciona un escenario propicio para el análisis de los vínculos entre los dos grupos señalados, considerando que la incorporación de la sociedad chilena a la centuria recién pasada, marcó diversos hitos en la historia política y social de nuestro país, los cuales constituyeron punto de partida en la generación de tipologías, caracterizaciones y especificidades en cada uno de los distintos grupos sociales, que integraron esta sociedad.

* Coronel de Aviación (DA); Oficial de Estado Mayor; Ingeniero en Armas, mención Electrónica y Comunicaciones; Magíster en Ciencia Política, mención Relaciones Internacionales, U. Católica; Magíster (C.) en Ciencias Militares, mención Política de Defensa, Academia de Guerra del Ejército. Se desempeñó como Jefe de la Unidad de Coordinación Académica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), durante el período 2000-2002, actualmente ocupa el cargo de Comandante del Grupo de Telecomunicaciones Estratégicas dependiente del Comando de Combate de la FACH.

II.- MANIFESTACIONES ENDOGRUPALES DE LA INTERACCIÓN SOCIAL

Una gran parte de las características que cada individuo evidencia en su condición de ser humano, están en último término definidas a base de su interacción con las demás personas. De allí que la adopción de posiciones que un individuo pueda hacer respecto de su entorno social, permite que cada uno sea caracterizado como elemento de un todo social, considerando que su comportamiento "aún partiendo del individuo, afecta tanto a el mismo como a los demás".¹ En este esquema Santiago Perera se pregunta, respecto de las causas que originan la frecuente relación de rechazo existente entre grupos sociales, llegando finalmente a definir dos factores susceptibles de generar procesos de discriminación excluyente entre grupos: la identidad social y la identidad personal.

Un enfoque convergente a lo que Perera define como factores discriminatorios excluyentes, en términos de la identidad personal, lo proporciona Young como producto de un análisis de la actividad interior de cada individuo, lo que de acuerdo a como lo señala, permitirá proyectar una explicación del comportamiento endogrupal de una persona. En esta perspectiva este autor define a las concepciones y convicciones personales de cada individuo, como al "mundo interno (el que) comprende imágenes e ideas, que modifican y ayudan a determinar las actitudes y acciones manifiestas".²

Este mismo autor plantea que un individuo asume normas, valores y actitudes a partir de la relación interpersonal que se realiza en el transcurso de su vida. Este proceso se puede iniciar desde una temprana edad, como por ejemplo en la vida infantil a través de la imagen de su madre o por la adopción de valores determinados fomentados por la familia, la escuela, la iglesia o el Estado. En consecuencia la formación cultural o la base axiológica que se pueda generar en cada individuo, estará fuertemente influenciada por las relaciones que este haya tenido con su entorno social, en el transcurso de su existencia.

III.- MANIFESTACIONES EXOGRUPALES DE LA INTERACCIÓN SOCIAL

Otro enfoque de esta problemática lo proporciona Moskos, quien hace un análisis comparativo respecto de la interacción de dos grupos sociales, los cuales históricamente han tenido una relación de carácter confrontacional o a lo menos dialéctica: las FF.AA. y la Sociedad Civil. En este contexto el autor citado destaca que "las fuerzas militares nunca han estado totalmente separadas, ni integradas con la sociedad civil".³ Agrega que este último grupo se inclinará mayoritariamente hacia los militares, en la medida que estos demuestren ser congruentes con "las ideas de sacrificio e identificación fundamental con el propio papel que les corresponde dentro de la estructura societal".⁴ Se plantea así la existencia de prejuicios sociales, cuya manifestación se hace evidente cuando los conflictos de la sociedad no derivan en violencia manifiesta.

Al respecto de ello, Young define al prejuicio como "un compuesto de estereotipos, mitos y leyendas, en el cual se emplea un cierto rótulo o símbolo de grupo".⁵ En consecuencia por el solo mérito de la citada definición, se puede asociar a este concepto una carga emocional y de sentimiento, la cual sin duda ejercerá influencia al intentar resolver

1 Perera Santiago. "Relaciones Intergrupales", en Echavarría: *Psicología Social Sociocognitiva*, Bilbao 1991.

2 Young, K. *Sicología Social*, Buenos Aires, Ed. Paidós. 1974. Cap IX, pág. 229.

3 Moskos en Wood. *Lo militar ¿mas que una profesión?* Pág. 43. Madrid, Min. Def. Nac. 1991.

4 Ibid. Pág 44.

5 Young, K, Opcit pág. 302.

racionalmente, en medio de un ambiente cargado de estereotipos, mitos y leyendas. Esta apreciación del otro, según Young, se presenta en cualesquiera de las asociaciones de personas que compiten entre sí y tiene la propiedad de hacerse evidente e intensiva cuando "un grupo constituye una amenaza para el poder y el prestigio de otro grupo".⁶

Para ciertos autores como Perera y Allport (citado en el texto de Perera), el elemento central de todo prejuicio es la categorización social, que es una forma natural del pensamiento humano. A través de ella los grupos buscan similitudes y diferencias entre elementos de una misma categoría, que les aseguren el mantenimiento de la identidad grupal.

No obstante lo citado, la categorización también puede establecerse a partir de un prejuicio, es decir por la repetición de estereotipos, frases hechas o símbolos, los cuales pueden llevar el pensamiento objetivo hasta los límites de la fantasía extrema. A este respecto cabe citar a Young, cuando señala que "los estereotipos pueden ser conceptos falsos desde el punto de vista lógico".⁷ Ello puede conducir a apreciaciones equivocadas o distorsionadas. Pero a pesar de lo expresado, la realidad señala que en toda sociedad se llega a convivir con estos estereotipos, puesto que en todo individuo se entremezclan los deseos de poder, de compañía, de seguridad física, económica, así como las creencias, convicciones y valores, los cuales podrían resultar de la mezcla de la realidad objetiva de cada individuo o grupo de personas, con la idealización subjetiva que se haga de esos deseos.

El mismo autor señala que los símbolos y otros elementos de las organizaciones, orientan a los integrantes de un grupo hacia la creencia de que este constituye una entidad muy especial, concluyendo a este respecto que "el grupo es ciertamente un estereotipo con un contenido ideológico muy vasto".⁸

IV.- LA INTERACCIÓN GRUPAL Y EL PODER

Samuel Huntington proporciona desde la perspectiva del poder una visión del problema en análisis.⁹ A través de este enfoque confronta a los grupos civiles y militares aludidos anteriormente, destacando la búsqueda de los primeros por lograr el control de los segundos. Esta visión del enfrentamiento grupal, podría complementarse con la contribución que hace Young desde la perspectiva de lo que llama el "mundo interno",¹⁰ dado que la adopción de valores y actitudes en las FF.AA. es un elemento sustantivo de su identidad grupal. Estos se generan desde la incorporación de sus miembros a las filas, conformando lo que ha definido Perera como la identidad personal de cada integrante. A lo citado habría que agregar que aspectos como la vivienda y las relaciones sociales de los militares en cuanto a institución, se llevan a cabo en su mayoría en entornos cerrados, donde además las "condiciones bajo las que se vive y se trabaja, son las que desarrollan el sentido de identidad que vincula a las personas entre sí".¹¹ Aquí confluyen también la conceptualización de la identidad social citada por Perera y el fenómeno de la distancia social argumentado por Young, los cuales configuran un fenómeno de aislamiento no sólo espacial, sino también de las ideas y actitudes, lo que podría llevar a un grupo social aislado y autárquico.

6 Young, K. Opcit pág. 305.

7 Opcit pág. 236.

8 Opcit pág. 239.

9 Huntington, Samuel. *Poder, Ideología y Profesionalidad: las relaciones civiles y militares en teoría*, en Bañón, R; Olmeda JA. La Institución Militar en el Estado Contemporáneo. Alimunza De Madrid 1995.

10 Young. Opcit pág. 229.

11 Moskos Opcit pág. 46.

La separación espacial de los grupos militares, es presentada por Moskos, como un hecho que se da en el Reino Unido, donde las familias militares en áreas de ultramar y localidades remotas, tienden a ser más dependientes del grupo militar y más dependientes entre sí, hecho que confirmaría la inferencia del párrafo anterior. Sin embargo la separación espacial se repite también en muchas FF.AA., por motivaciones funcionales.

La problemática del control civil que analiza Huntington, evidencia el tema de la competencia entre los grupos sociales que estudiaron los autores precitados. Este tipo de control puede adoptar diversas formas, pero todas ellas están orientadas a minimizar el poder militar. Es precisamente en estos términos en los que este autor plantea la relación entre los grupos civiles y los militares en una sociedad. En estos grupos existen jerarquías representadas, en el caso de los militares, por los oficiales y en el caso de los civiles por la elite jerárquica estatal,¹² estableciendo que el poder en ambos grupos se da en función del grado de autoridad, donde una parte la ejerce a través de la soberanía militar y la otra en función de la demanda de subordinación a las demás instituciones estatales. Young se refiere al grupo oficiales dentro de las FF.AA., al señalar que la sociedad civil del Reino Unido ha considerado en determinados momentos de su historia, a las Instituciones de la defensa como "una ocupación marginal, (...) o un mal necesario",¹³ pero en estas organizaciones "la oficialidad ha sido considerada particularmente como (...) esencial del orden establecido y del tejido social".¹⁴ Moskos por otra parte enfoca el problema de la relación militar-sociedad civil, en la perspectiva del reconocimiento que se puede hacer a este grupo de individuos, que llegan a ofrecer sus propias existencias "para satisfacer la necesidad de protección contra amenazas internas y externas"¹⁵ del resto de la población civil.

También el poder en los grupos civiles y militares, se puede manifestar en función de la unidad de la autoridad, es decir de la verticalidad organizacional de un grupo respecto de otro. Huntington ejemplifica este concepto a través de la idea de la unidad del mando para las FF.AA., aseverando que ello "... tenderá a incrementar su autoridad frente a otras instituciones estatales",¹⁶ en las cuales la organización más plana puede reflejar una mayor difusión del poder. Finalmente un grupo que posea mayor alcance del poder, estará definiendo una mayor cantidad de valores, sobre los que ese grupo puede ejercer el poder.

La distribución del poder entre civiles y militares, tendrá una relación de equilibrio entre la ideología que prevalece en un momento en la sociedad y la existencia de una ética militar. Aquí puede adquirir valor el concepto de la influencia política que plantea Huntington, el cual se refiere especialmente a la que puede ejecutar la institución militar, en la perspectiva de los oficiales en su condición de líderes del grupo. Esta influencia se manifiesta, según este autor, en ámbitos como la clase social de donde proceden, los recursos económicos que manejan, la ubicación de los oficiales en estructuras de poder no militares y el prestigio e imagen ante la opinión pública.

V.- LOS GRUPOS SOCIALES EN 1924

En la sociedad del Chile de inicios del siglo XX, la coexistencia de los factores definidos en los párrafos precedentes, se van a entremezclar interactuando aquellos discriminatorios excluyentes de Perera, con los valores y prejuicios de Young así como los del mismo Perera.

12 Huntington, Samuel. Habla del "poder del cuerpo de oficiales". Opcit pág. 241.

13 Young. Opcit. pág. 203.

14 Ibid.

15 Moskos. Opcit pág. 212.

16 Huntington, S. Opcit pág. 244.

También es aplicable a esta sociedad, la visión de Huntington al determinarse la existencia de la lucha por el poder entre los grupos en pugna. Finalmente es aplicable el enfoque de Moskos sobre la relación civil-militar, respecto de la satisfacción de las necesidades de protección del grupo civil contra amenazas internas y externas.

A.- Situación general del país

En el segundo decenio del siglo XX, la sociedad política chilena permanecía indiferente en su gran mayoría, frente a los problemas sociales que la aquejaban. La situación del país en lo económico y social era difícil. La industria del salitre estaba paralizada. Grandes cantidades de obreros estaban sin trabajo y no existía una legislación laboral protectora para los asalariados.

En este esquema la presencia de Arturo Alessandri en el escenario político, produjo un acercamiento de los diferentes grupos sociales postergados, en torno a las propuestas políticas y sociales de este personaje nacional. Alessandri tenía un estilo personal "que no desdeñaba la vehemencia en el hablar. Que no despreciaba ni la exaltación ni la injusticia. Ni el odio encarnecido ni el amor sin compuertas. Por ello, tras él no hubo indiferentes. O amigos o enemigos".¹⁷ En consecuencia un grupo social emergente como la clase media con aspiraciones económicas y los grupos sociales populares y postergados, fueron tocados en sus corazones por la palabra del "León de Tarapacá"¹⁸ y sus proposiciones reivindicativas, traduciéndose ello en el apoyo que necesitaba para su campaña política.

En el esquema de definir a los grupos sociales interactuantes en la problemática social de 1924, es necesario citar a Mario Barros respecto de la clase media: "Nuestra clase media, meridional y arrebatada, volvía a la palestra. No bajo el severo cuidado de los vascos, como en tiempos de Portales, Montt o Varas, sino sola. Sola y dirigida por un hombre de sus propias filas".¹⁹

La clase política que gobernaba el país, tanto desde el gobierno como en el parlamento, constituía otro grupo social interactuante en el Chile de 1924. Uno de los partidos políticos más importante, como la Alianza Liberal, tenía una mayoría en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado. Esto impedía que el Presidente actuara con libertad, dado que en esta rama del Congreso predominaba la Unión Nacional, que negaba al gobierno la posibilidad de concretar cualquier iniciativa. El Congreso no sólo bloqueaba las leyes sociales y el mejoramiento económico para las FF.AA., sino que se aumentó a sí mismo, la dieta parlamentaria, generando una fuerte reacción de la ciudadanía.

Otro grupo social que intervenía activamente en la vida institucional del país del año 1924, era aquel integrado por los militares. En efecto, en ese período les correspondería iniciar una segunda intervención como cuerpo social, depositario del monopolio de la fuerza. Al respecto de ellos se ha señalado que "el 05 de septiembre de 1924, la juventud militar de Chile entra en escena. Alessandri era para ellos el ídolo al que había que salvar. Era la revolución jerárquica, política y social que todo el país deseaba. Si los políticos entorpecían la labor del Presidente, entonces los militares iban a librarlo de ellos".²⁰ Sin embargo esta visión un tanto romántica e idealista, dista de constituir la motivación esencial de las

17 Barros, Mario. La Historia Diplomática de Chile (1541-1938). pág. 718.

18 Apodo popular con que se conocía a Alessandri, desde su campaña a Senador por Tarapacá en 1915.

19 Barros, Mario. Opcit. pág. 719.

20 Ibid.

intervenciones militares. Múltiples son los factores que intervienen en las decisiones inorgánicas y desordenadas asumidas en la época.

B.- La interacción civil-militar en el año 1924

Para ayudar a comprender las particularidades que diferenciaron la sociedad militar de la sociedad civil de 1924, es esclarecedor citar a Tobías Barros, oficial del Ejército de Chile y protagonista de la época, respecto de la existencia de los prejuicios sociales: "Considerábamos tarea de civiles, preparados con ese fin, establecer mediante leyes que ellos mismos dictaban, las condiciones para gobernar y administrar el país. Nosotros, con el romanticismo de la época y de la mocedad, pensábamos que morir en el campo de batalla era la más bella forma de morir. (...) La siquis del guerrero se ha modificado, desde que comparte con el civil responsabilidades y trabajos en una sociedad que suponemos integrada".²¹ Cabe señalar que la doctrina militar de principios de siglo, privilegiaba que los militares en servicio activo no podían hablar de política y tenían el deber de permanecer en silencio. Aquí se evidencia uno de los factores discriminatorios excluyentes citados por Perera, es decir la existencia de una evidente diferenciación y acaso no un menosprecio, respecto de las tareas administrativas que desarrollaba la clase política nacional.

Citando nuevamente al Coronel Tobías Barros y en consonancia con Young, en el período en cuestión se aprecia la existencia de prejuicios generados desde el seno del grupo militar: "El valor, la lealtad, el compañerismo, el desinterés material y la abnegación, por nombrar algunas de las virtudes que nos inculcaban, eran para nosotros virtudes militares por antonomasia. (no imaginándose que pudieran existir en los civiles). Tal vez nos engañaba la conducta de ciertos civiles que, en la política o en el periodismo, no se creían obligados por el mismo código moral que los hombres de armas".²²

En la perspectiva de la sociedad civil, es importante destacar la creciente figuración que adquiría la clase media del país, como protagonista principal de la evolución que sufrió la sociedad chilena al inicio del presente siglo. A este efecto, Carlos Molina destaca que "se desarrolla primero de manera lenta y más tarde más aceleradamente, un cambio sustancial sobre la base de un grupo intermedio, que reúne a ciudadanos de distintos sectores, quienes no forman parte ni de la oligarquía ni de la masa laboral".²³

No obstante las diferenciaciones señaladas, tanto en los grupos militares como civiles medios y bajos de la sociedad chilena de 1924, hubo un aspecto que afectaba a ambos sin distinciones: la crítica situación económica del país, la cual sumergía a los militares en una pobreza institucional y de su personal, al igual que a las clases medias y bajas de Chile. Tobías Barros relata el caso de un sargento primero, quien se retiraba del Ejército con un sueldo de doscientos pesos y que vivía en forma miserable en un conventillo de los arrabales. Agrega que "... ignoran los suboficiales de hoy la pobreza de sus colegas de aquellos años. Los oficiales también la sufríamos, pero teníamos compensaciones de las que los individuos de tropa carecían".²⁴

Lo anterior también marca una diferencia con respecto a lo definido por Moskos, como la separación espacial de los grupos militares y sus familias. Es decir, aunque en las unidades militares existían los casinos como lugar de alimentación y alojamiento del personal

21 Barros Ortiz, Tobías. Recogiendo los pasos. pág. 14. Editorial Planeta 1988.

22 Ibid. pág. 18.

23 Molina Johnson, Carlos. Chile: Los Militares y la Política. pág. 88. Stella editores.

24 Barros O., Tobías Opcit. pág. 27.

soltero, los oficiales y suboficiales casados tenían sus domicilios particulares en la ciudad, integrados al resto de la sociedad civil. Este hecho les hacía sufrir las mismas limitaciones de su correspondiente clase social, no constituyendo un grupo aislado en las ideas y en el autoaporte de vida.

El escenario político y social se complicaba cada vez más. La lentitud del trabajo parlamentario afectaba en general a todo el país y en particular a los ascensos de los militares y como ya se ha señalado a sus remuneraciones en extremo deterioradas.

Los militares, integrados con la sociedad civil en sectores habitacionales de Santiago, no eran inmunes a la ola de descontento, a los diarios mítines y surgimientos de agrupaciones de distinto tinte político en favor de sus intereses particulares. Es así como había surgido pocos años antes, la Liga Militar organización destinada a la defensa de la perspectiva castrense. Constituiría el primer indicio de la intervención militar corporativa posterior.

En la perspectiva de la clase política, es probable que ella haya asignado a la sociedad militar, el estereotipo de una ocupación marginal o de un mal necesario. Conocido era el dicho relativo a los militares como "los únicos flojos que se levantan temprano",²⁵ que circuló en algún momento en Chile, a los cuales se recurría cuando se necesitaba la fuerza.

En la perspectiva de la lucha de poderes, entre los grupos civiles y militares que caracteriza Huntington, se presenta la búsqueda de los primeros por tomar el control de los segundos. Este hecho se puede apreciar al momento en que se profesionaliza el Ejército. Los grupos políticos dejan de efectuar una dominación subjetiva sobre esta Institución. Es decir deja de practicar la aceptación total de las normas y perspectivas de la aristocracia, a la sazón la clase política dominante. En consecuencia, el control de los grupos políticos adquiere el carácter de objetivo, a través de la estructuración de una carrera burocrática regular y de la despolitización provocada por el aislamiento profesional.²⁶

Otra perspectiva de la lucha por el dominio entre grupos sociales, se puede dar por la vía de considerar que la clase media chilena en el año 1924, adquiriría una importancia destacable y que su conciencia política habría alcanzado a los oficiales, especialmente a los jóvenes quienes desarrollaron este tipo de inquietudes en forma paralela a su clase social.²⁷ En este mismo esquema, es preciso señalar que a partir del año 1891, se produjo un cambio en la estructura social y política del país. Este hecho afectó particularmente al Ejército, en virtud de que la clase alta dio paso a la clase media en la extracción de los oficiales. Esta situación adquirió especial relevancia en ese momento de la historia, dado que los niveles medios recibieron el influjo de la grave situación de la clase baja, considerándose esto como una de las causas fundamentalmente más profunda de la crisis de 1924.²⁸

La profesionalización del Ejército, representada por el trabajo desarrollado a partir de 1906 por la comisión alemana dirigida por Emilio Koerner, tuvo una importante incidencia en los procesos políticos de 1924 y se relaciona con la perspectiva de Young, respecto de la adquisición valórica. Como se recuerda, éste plantea que la adopción de valores y actitudes en las FF.AA., son elementos sustantivos de la identidad grupal. En el caso en cuestión, mientras se mantenía vivo el adoctrinamiento alemán introducido por Koerner, la incorporación

25 Dicho peyorativo que circuló entre ciertos grupos antimilitaristas en la década de 1960.

26 Joxe, Alain. Las FF.AA. en el sistema político de Chile. pág. 28. Edit. Universitaria 1970 .

27 Ibid. pág. 54.

28 Aldunate Herman, Eduardo. Las FF.AA. de Chile 1891-1973 en defensa del consenso nacional. Biblioteca Militar EME.

valórica se constituyó en el muro de contención contra las diferencias entre los oficiales científicos, provenientes de clase media y los civiles asimilados a la Institución provenientes de la clase alta, los que se ubicaban en figurativos puestos. Al disminuir el influjo de esta doctrina, el quiebre en el Ejército se produjo inevitablemente por las diferencias de clases sociales y por la falta de preparación de los civiles en materias profesionales, respecto de sus subalternos.²⁹ Un hecho que demuestra lo anterior, lo constituye lo que la historia ha denominado como "ruido de sables", es decir la presencia en el Congreso Nacional de más de doscientos tenientes y capitanes, los cuales al ser conminados a abandonar el recinto, lo hacen arrastrando sus sables por las escales de mármol del edificio.³⁰ Como consecuencia, queda en evidencia la incapacidad de los Altos Mandos para controlar este tipo de situaciones.³¹

Otro aspecto interesante de citar en la problemática de las relaciones entre los civiles y militares en 1924, se manifiesta en la perspectiva de la dominación de los grupos que plantea Huntington. Ella se daba por los permanentes intentos de múltiples personajes de la política, de involucrar a los militares en sus aventuras con el propósito de utilizarlos como brazo armado, de sus movimientos desestabilizadores. En estas acciones se destaca el mismo Presidente Alessandri, quien visitaba unidades militares, arengando a los uniformados contra sus adversarios políticos y discutiendo temas del quehacer político con grupos de oficiales subalternos, al margen de todo respeto por la jerarquía y disciplina castrense, con el propósito de "ganarse la confianza de los hombres de armas, (...) llevando a ellos temas de política contingente".³²

Este cuadro ayudó en los grupos militares a generar sentimientos negativos hacia la civilidad, situación que los lleva progresivamente a aislarse de la sociedad y a los civiles a autoexcluirse de los cuarteles.³³ En consecuencia de lo anterior, los oficiales se organizaron formando un Comité Militar, con el propósito de reunirse y conversar con el Presidente Alessandri sobre los temas que les afectaban. Esta situación caótica e irregular, culminó finalmente con la renuncia del Presidente de la República y la asunción al poder de una Junta Militar.

VI.- CONCLUSIÓN

El análisis de los enfoques de las relaciones intergrupales, que efectúan los cuatro autores citados, a pesar de sus proyecciones particulares permite apreciar el grado de confluencia y coincidencia respecto de varios de los múltiples factores que inciden en la interrelación entre grupos. Perera aprecia estas relaciones en la perspectiva de la dinámica del comportamiento intergrupar. Young analiza el mundo interno de cada individuo y lo proyecta al comportamiento externo. Moskos a través del prisma de las FF.AA. norteamericanas y británicas, hace un análisis de la interacción de éstas con la sociedad de sus correspondientes países y finalmente Huntington se refiere a la competencia de los grupos civiles y militares en la sociedad.

La complejidad de las relaciones entre grupos, se exacerba en el caso de las FF.AA. y la sociedad civil. Si bien es cierto se da la misma condición de competencia y lucha por el poder en cualquiera de sus formas, el monopolio de la fuerza por parte de uno y el abuso de poder por parte del otro, puede transformar esa competencia en una riesgosa relación,

29 Ibid. pág. 154.

30 Molina Johnson, Carlos. Opcit. pág. 98.

31 Ibid.

32 Villalobos R., Sergio. Historia de Chile, edit. Universitaria. Stgo. 1974. pág. 814.

33 Opcit Molina Johnson. pág. 155.

que requerirá para su funcionalidad, entre otras cosas, de un cabal conocimiento entre ambos y en consecuencia de un respeto mutuo, en la perspectiva del bien superior al cual ambos grupos deben servir como fin último.

En el caso del período estudiado, la intervención corporativa del Ejército produjo resultados inmediatos, ya que se aprobaron las leyes en forma rápida y expedita. Sin embargo, se produjo lo esperado en el sentido que los grupos sociales militares pudieron doblar la mano a los grupos políticos, en el contexto de la lucha por el logro del poder. Se demuestra por todo lo expuesto, que existía entre los grupos civiles y militares un desconocimiento mutuo que perjudicó enormemente las posibilidades de obtener un reconocimiento a la tarea fundamental que cumplen ambos en el quehacer institucionalizado del país.

La Tranquilidad de Dos Grandes Todo Terreno desarrollados por una Gran Industria



Sukhoi-80



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.ceebe.co.uk/>



Sukhoi Design Bureau JSC.,
23A Polikarpov str. Moscú,
125284 Rusia

Tel.:(095) 945-65-25, Fax:(095) 200-42-43



Beriev-103

MOVILIZACIÓN NACIONAL DE CHILE

DIRECCIÓN GENERAL DE MOVILIZACIÓN NACIONAL
DEPARTAMENTO DE MOVILIZACIÓN

When it may become necessary to impose the use of additional means in order to face emergency situations, and when logistics is unable to obtain those means through traditional procedures, it then becomes the role of the State to provide the extraordinary measures so that the problem can be solved by means of the *National Mobilization* of the action field, allowing the Potentials to be turned into National Power and their immediate application to support and drive the conquest and maintenance of the National Objectives.

Thus then, the *National Mobilization* determines the functions that people, organizations and institutions must perform within the State's conception of security, aimed to face crisis situations. Viewed from this angle, it becomes an effort of major importance that has to be transmitted to the whole of the community, to make sure it is perfectly understood as regards the norms and principles that rule this activity so that the national security is guaranteed; this is part of a permanent process, performed according to a specific structure created under normal circumstances and executed in constitutional exception situations.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República de Chile de 1980, incorpora por primera vez disposiciones referidas a Seguridad Nacional, las que fijan responsabilidades en cuanto a su mantención, normas que tiende a preservar y otras que crean organismos y entregan atribuciones para resguardarla, como parte de una estructura global, coherente, armónica y equilibrada.

Las normas constitucionales que tienen relación con la Seguridad Nacional, corresponden a la fijación de responsabilidades y cautelación de la Seguridad Nacional.

El concepto de Seguridad Nacional, involucra a las necesidades de todo individuo, grupo social, cuerpo intermedio o Estado-Nación, para lograr su supervivencia y cumplir las metas y objetivos que desee alcanzar, superando las amenazas, riesgos y agresiones que pudiera enfrentar.

En nuestro país, la Seguridad Nacional comprende aspectos de seguridad exterior e interior y cómo enfrentar una catástrofe nacional.

No hay estado en el mundo, ni siquiera el más desarrollado y económicamente solvente, que no tenga considerado entre sus previsiones, efectuar actividades de movilización, ya sea para afrontar emergencias internas (guerra interna o catástrofe) o externas (conflictos bélicos).

La Seguridad Nacional se define como una necesidad vital de la República de Chile, cuya satisfacción es un deber del Estado y una función política de su Gobierno, destinada a preservar su supervivencia y protegerla contra los riesgos, amenazas y/o vulnerabilidades que atenten contra el desarrollo integral, en procura del bien común,

conforme a las disposiciones de la Constitución Política, a las Leyes de la República y a las Normas del Derecho Internacional, según corresponda.

La Política de Defensa de Chile, excluye reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal, a su vez posee una clara y manifiesta vocación pacifista, por lo cual no debería ser percibido como un país de riesgo o amenaza para otros Estados.

En su conducta exterior, el Estado de Chile se guía por los principios de resolución pacífica de las controversias, de no intervención, de respeto y promoción de los tratados y acuerdos internacionales.

La Seguridad Nacional no tiene un fin en sí misma, sino que ella es un medio para que el Estado de Chile cumpla su fin último, el bien común, a través de su desarrollo integral.

La Seguridad Nacional busca la unidad nacional y estabilidad política en el campo de acción interno, mediante una institucionalidad que posibilite el desarrollo nacional, con los mecanismos de solución de los eventuales conflictos propios de un país en vías de desarrollo, que debe enfrentar urgentes necesidades socioeconómicas de su población, considerando la existencia de una sociedad libre y justa en un Estado de Derecho.

Con la eliminación de la única amenaza externa al continente, a raíz del fin de la Guerra Fría, ciertos problemas internos de la región (especialmente el narcotráfico, terrorismo, sequías, inundaciones, las migraciones masivas, la degradación del medio ambiente y las catástrofes), han pasado a considerarse como *nuevas amenazas a la seguridad*, que de una u otra manera hacen latente los procesos de *Movilización*.

La política de Chile en materia de medios humanos para la movilización considera, por una parte, a las Fuerzas Armadas activas, de carácter profesional, a las cuales se incorpora anualmente el contingente de soldados, que de acuerdo con la norma constitucional y legal vigente, cumplen con el Servicio Militar. Por otra parte considera también una reserva instruida y preparada, la cual debe concebirse en una constante y oportuna preparación, cuya movilización es materia de la mayor importancia en el área de la Defensa Nacional, para enfrentar un estado de excepción constitucional. Todo ello, sin dejar de lado el concepto de que la Defensa es una tarea del conjunto de la sociedad.

No obstante, en cuanto a defensa externa, que es prioritaria en la definición de la estructura de las Fuerzas Armadas, no implica que éstas existan exclusivamente para enfrentar un eventual conflicto o crisis, sino también para prever y contribuir a crear escenarios futuros de desarrollo más convenientes al interés nacional.

Las Fuerzas Armadas de Chile, constituyen un ingrediente importante en lo que se ha denominado como concepto "estatura político – estratégico" del país. Actúan no sólo en un sentido coyuntural para enfrentar o contribuir a enfrentar situaciones conflictivas, sino que también juegan un importante rol en una visión prospectiva, participando desde la paz en el diseño y consecución del "proyecto – país", visualizado por las autoridades de la República e impulsado por el Jefe del Estado.

De esta manera, en tiempos de paz, nuestra principal preocupación, como nación, la constituyen las emergencias derivadas de desastres y catástrofes, situaciones de crisis cuya capacidad potencial es destruir la vida humana, sus preciados bienes y afectar gravemente el medio ambiente, sin respetar credos ni condición social, hecho que conceptualmente constituye un "escenario neutral", en el cual se suman las mejores capacidades de reacción de la sociedad toda, contribuyendo de este modo a prevenir, mitigar o reducir los efectos de innumerables amenazas que muchas veces golpean con

mayor violencia a los sectores más vulnerables y desprotegidos de la población.

En esta perspectiva, los fundamentos de la *Movilización* en nuestro país, deben corresponder a previsiones modernas y eficientes, que cuenten con el real esfuerzo de todos los componentes del accionar de la nación, de acuerdo con lineamientos estratégicos y con capacidad técnica y operativa para enfrentar a su vez y del mejor modo las crisis o cualquier estado de excepción constitucional.

Todo ello, debe desarrollarse de manera tal, que sea posible efectuar permanentes evaluaciones, para establecer un modelo de excelencia que nos permita compararnos con otros sistemas, para ver en qué nivel de calidad estamos para hacer frente a estos desafíos y de cómo estamos desarrollando nuestra gestión. De esta manera, desde el punto de vista operativo, se deben aprovechar las variadas retroalimentaciones a las que se va accediendo a través de las experiencias tanto internas como externas, a fin de adaptar las estrategias, planes y programas a los cambiantes escenarios, amenazas emergentes y a las nuevas tendencias en el ámbito de la seguridad y defensa.

BASES LEGALES Y REGLAMENTARIAS

Nuestra doctrina define el concepto de *Movilización* como *"el conjunto de actividades y medidas destinadas a poner parte o la totalidad de los potenciales humanos, materiales e industriales, en situación de afrontar adecuadamente un conflicto, estando vigente el Estado de Asamblea"*

Normas legales

Respaldan lo anterior, las normas legales y reglamentarias que actualmente rigen el proceso de *Movilización* a nivel nacional, destacando:

- Constitución Política de la República de Chile de 1980.
- Ley Orgánica Constitucional N° 18.415 del 19 de junio de 1985, de los Estados de Excepción.
- *Ley N° 18.953 "Dicta Normas sobre Movilización" de 28 de octubre de 1981 y su Reglamento Complementario*.
- Decreto Ley N° 2.306 de 1978 "Normas sobre Reclutamiento y Movilización de las Fuerzas Armadas" y su Reglamento Complementario.

La Constitución Política de la República de Chile.

- La Carta Fundamental de la República de Chile, sienta las bases jurídicas para la *Movilización*, al establecer en su Artículo 22 que: *"Todos los chilenos tienen el deber fundamental de honrar a la Patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar la Seguridad Nacional y los valores esenciales de la tradición chilena"*. Agrega que: *"El Servicio Militar y demás cargas personales que imponga la Ley son obligatorias en los términos y formas que ésta determine"* y *"los chilenos en estado de cargar armas, deberán hallarse inscritos en los registros militares, si no están legalmente exceptuados"*.
- Por otra parte, el Artículo 39 señala que: *"El ejercicio de los derechos y garantías constitucionales pueden ser afectados en caso de guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública"*. Los Artículos 40 y 41 se

refieren a la declaración del Estado de Asamblea y a las limitaciones que, con dicho Estado, pueden imponerse a las personas y bienes.

- En el Artículo 32, numeral 22, referido a las atribuciones especiales que corresponden al Presidente de la República, fija al Jefe del Estado la responsabilidad de poder “decretar pagos no autorizados por la Ley para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuesto”.

Ley N° 18.415 sobre “Estados de Excepción”

- La Ley N° 18.415 del 12 de Junio de 1985 establece que los Estados de Excepción son:
 - Estado de Asamblea
 - Estado de Sitio
 - Estado de Emergencia
 - Estado de Catástrofe
- En situación de guerra externa, aunque no esté oficialmente declarada ni autorizada por el Congreso, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, se podrá decretar el Estado de Asamblea en todo o parte del territorio nacional.
- El Estado de Asamblea faculta al Presidente de la República para restringir la libertad personal y de trabajo, para disponer requisiciones y restringir el derecho de propiedad, todo lo cual tiene directa relación con la ejecución de la Movilización, que sólo puede decretarse en el citado estado de excepción. Las facultades indicadas pueden ser delegadas, total o parcialmente, en los Comandantes en Jefes de las Instituciones de las Fuerzas Armadas que designe el Presidente.
- En el decreto por el cual se declara el Estado de Asamblea, se designan los Comandantes de las Instituciones de las Fuerzas Armadas y las facultades delegadas son dictadas por el Presidente de la República, con la firma de los Ministros del Interior y Defensa. Este trámite está exento de “Toma de Razón”.

Ley N° 18.953, “Dicta normas sobre Movilización” y su Reglamento Complementario

- Este es el documento principal que rige las actividades de Movilización en el país, ya que da las normas generales para enfrentar adecuadamente las derivaciones del Estado de Asamblea y el potencial peligro de enfrentamiento armado que ha motivado la declaración de ese Estado.
- Esta Ley define el concepto de Movilización, establece una clasificación según cuantía de medios y difusión, determina las obligaciones y responsabilidades que compete a las más altas autoridades del país.

- El Reglamento Complementario de 1990, como su nombre lo indica, amplía y detalla los conceptos y normas de la Ley.

Decreto Ley N° 2.306 "Normas sobre Reclutamiento y Movilización de las FF.AA. y su Reglamento Complementario".

- Estos documentos establecen la normativa para la Movilización del Potencial Humano, dictando las disposiciones acerca del "Deber Militar" de los ciudadanos y determinan el sistema de Reclutamiento y Movilización, con todas las modalidades en cuanto a forma, tiempo y modo para cumplir con la obligación constitucional de servicio a la Patria y contribución personal a la Seguridad Nacional.

AUTORIDADES Y RESPONSABILIDADES

Definición de las responsabilidades

- Durante el año 1990 se redactó el Reglamento Complementario de la Ley N° 18.953, con el objeto de "dictar normas y establecer procedimientos básicos para la Movilización Nacional".

En su Artículo 3°, el Reglamento indica que "el proceso global de la Movilización obedece a una dirección centralizada, cuya responsabilidad recae exclusiva-mente en la persona del Presidente de la República y el cumplimiento de las etapas será descentralizado bajo la responsabilidad de los respectivos Directores de los Campos de Acción".

- En el Artículo 5°, al definir los Campos de Acción o Frentes, establece que "éstos son aquellos niveles sectoriales del sistema político administrativo del Estado, en los cuales se desarrollan actividades afines en los órdenes interno, externo, económico y de defensa, tendientes al fortalecimiento y consolidación de la Seguridad Nacional, los que son dirigidos, respectivamente por los Ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Defensa Nacional".
- Queda entonces perfectamente establecido con bases legales y reglamentarias, que al Presidente de la República le corresponde la responsabilidad global del proceso de Movilización, en tanto que el cumplimiento de las diferentes etapas, queda bajo la responsabilidad de los Ministros Directores de cada uno de los cuatro Campos de Acción. La coordinación de los esfuerzos directivos está entregada al Ministerio de Defensa Nacional, quien cuenta con sus organismos de trabajo para este efecto: el Estado Mayor de la Defensa Nacional y la Dirección General de Movilización Nacional.

En síntesis, el Artículo 6° del Reglamento dispone que *“Las medidas preparatorias de la Movilización constituirán una preocupación y actividad permanente de los Directores responsables de cada Campo de Acción, de manera que la suma de los esfuerzos de todos ellos, dirigidos por el Presidente de la República, posibiliten satisfacer debida y oportunamente las previsiones para afrontar un Estado de Asamblea”*.

Los Campos de Acción en la Movilización

Se rigen por la Ley N° 18.953 y su Reglamento Complementario, en la cual se definen los Campos de Acción detallándose su organización conforme se señala:

- **Campo de Acción Interno**, dirigido por el Ministro del Interior y conformado por los Ministerios del Interior, Educación, Justicia, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Salud, Vivienda y Bienes Nacionales, Transporte y Telecomunicaciones y Secretaría General de Gobierno.
- **Campo de Acción Externo**, dirigido por el Ministro de Relaciones Exteriores y conformado por el Ministerio respectivo.
- **Campo de Acción Económico**, dirigido por el Ministro de Economía y conformado por los Ministerios de Economía, Minería y Energía, Hacienda, Agricultura, Planificación y Cooperación.
- **Campo de Acción de la Defensa Nacional**, dirigido por la Ministra de Defensa Nacional y constituido por el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor de la Defensa Nacional, la Dirección General de Movilización Nacional, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.
- Los Campos de Acción se estructuran como tales al decretarse el Estado de Asamblea, por lo cual, en la etapa de Preparación, cada director de Campo de Acción es una Autoridad de Coordinación y, con la asesoría de la *Oficina de Movilización* propia que establece la normativa legal y su reglamento, dirige las actividades preparatorias que en forma descentralizada, desarrolla cada Ministerio o Institución. Sobre todo el proceso, actúa como gran coordinador el Ministerio de Defensa Nacional con sus organismos subordinados.

Accionar del Campo de Acción Interno

- El Campo de Acción Interno, además de las tareas específicas que competen a cada Ministerio que lo integra, tiene una labor de primerísima importancia, referida al potencial humano, esto es, la preparación psicológica de la masa ciudadana, de tal modo que ésta acoja y comprenda las motivaciones de alto interés nacional que supone el aceptar la posibilidad de una crisis o emergencia que altera la vida normal del ciudadano, que participe activamente en el refuerzo constante de la Seguridad Nacional, en su entorno familiar, cultural y laboral cualquiera que sea y que, una vez producida ésta, apoye el esfuerzo nacional para enfrentarla y esté dispuesta a soportar las mayores exigencias que la situación le imponga.
- La resistencia, el carácter y las fuerzas morales de una nación, son ingredientes decisivos, en la mayoría de los casos, para definir una emergencia en forma favorable a los propios intereses. No debe olvidarse tampoco que la derrota es un desastre psicológico nacional, y que para reponerse del mismo se precisa

del paso de varias generaciones, con implicaciones mucho más profundas que las consecuencias materiales y económicas que se hayan derivado.

Los Ministerios del Campo de Acción Interno, deben definir los problemas específicos que tendrán que afrontar sus respectivas carteras, determinando los requerimientos humanos y materiales que necesitarán frente a una eventual movilización del país, con el objeto de formular dichos requerimientos a la Dirección General de Movilización Nacional, como igualmente poner a disposición de esa Dirección, los medios propios que sean de vital importancia para otros Campos de Acción. Deberán tener además, en su ámbito y esfera de responsabilidad, la labor de coordinación y supervisión para asegurar que todos los organismos dependientes cumplan las tareas que se les hayan asignado o que se deriven de su propia apreciación de Movilización.

Accionar del Campo de Acción Externo

La preparación de la Movilización en este Campo es relativamente sencilla, por cuanto normalmente autogenera el personal que moviliza, con alumnos de la Academia Diplomática y algunas Universidades. En todo caso, deben formular los requerimientos específicos de este tipo de personal a la Dirección General de Movilización Nacional. En lo referido a medios, lo más importante para su tarea es la disponibilidad de fondos, materia de coordinación con el Campo de Acción Económico.

Por otra parte, también debe considerar en sus previsiones, a los nacionales residentes en el exterior, para colaboración directa o indirecta a las labores de las Embajadas que se demanden.

Accionar del Campo de Acción Económico

La acción del Campo Económico es uno de los factores que más se ha hecho patente en el resultado de las crisis, ya que los medios económicos constituyen la principal limitante en la preparación y alistamiento de las Fuerzas Armadas y en general, en la capacidad del país para afrontar una situación de emergencia.

Además del estudio y planificación financiera que garantice la existencia de unas Fuerzas Armadas permanentes, capacitadas operacionalmente, deben efectuarse las previsiones para permitir financiar todo el proceso de movilización nacional tanto humano, material e industrial, en cuanto a aquellas áreas indispensables para cumplir sus objetivos.

Este Campo tiene una gran tarea en la organización de una Economía de Defensa, que permita el funcionamiento lo más normal posible de actividades vitales del país, como la agricultura, la minería, las fuentes energéticas, la industria, el comercio, las exportaciones, el abastecimiento de alimentos de la población civil. etc., todo lo cual exige previsiones muy precisas y detalladas, a la vez que de gran flexibilidad para solucionar los múltiples y variados problemas que se presentan en una emergencia de esta naturaleza.

Accionar del Campo de Acción Defensa Nacional

El Campo de Acción de la Defensa Nacional es el responsable de alistar el elemento de fuerza que respalde la acción del Campo de Acción Exterior y, en caso extremo, utilizar esa fuerza para la defensa de los objetivos nacionales. Además, le corresponde la coordinación de las actividades de movilización de

todos los Campos de Acción, tanto en la etapa de preparación, ejecución y desmovilización.

- Es fundamental la labor de asesoría y coordinación que se lleva a cabo, tanto por el Estado Mayor de la Defensa Nacional en lo referido a planificación, y por la Dirección General de Movilización Nacional en cuanto a las medidas preparatorias y de alistamiento de la movilización.
- Especialmente importante es la asignación del potencial humano que requieren los diferentes Campos de Acción, de tal modo que se logre completar las Fuerzas Armadas, sin afectar significativamente las actividades indispensables del país, como también procurar el refuerzo necesario y oportuno de los Campos de Acción para las tareas operacionales de las Fuerzas Armadas.

FASES O ETAPAS DE LA MOVILIZACIÓN

El proceso de Movilización comprende tres grandes etapas:

- *La Preparación*, en permanente desarrollo por todas las autoridades, organismos e instituciones involucradas.
- *La Ejecución*, se inicia al decretarse Estado de Asamblea y dura hasta completar las previsiones establecidas.
- *La Desmovilización*, que se decreta al término de la amenaza o de la emergencia y termina con la normalización de las actividades nacionales.

Preparación de la Movilización

- Constituye la etapa fundamental del proceso, puesto que como es fácil de comprender, la previsión detallada y precisa de las actividades por realizar, permitirá una rápida y ordenada ejecución, una economía de esfuerzos y de medios y una eficiencia acorde con la gravedad e importancia de la crisis.
- Como en todas las actividades importantes, deberá efectuarse un estudio y análisis de las acciones por desarrollar y requerimientos que deben cumplirse, conjugándolas con las diversas alternativas de solución; en síntesis, realizar una *Apreciación de Movilización*.
- Como paso subsiguiente, se efectuará la *Planificación* correspondiente y su derivación a disposiciones concretas a todos los organismos e instituciones que tienen un rol que cumplir en la movilización, con el propósito que en un plazo prudente, se encuentren materializadas las previsiones de los respectivos planes, en documentos y acciones específicas,
- Sobre todo en este proceso, existirá la supervisión y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional, la interacción entre los Campos de Acción y entre éstos y los organismos asesores del ministro y, finalmente, el control periódico y por sectores que a cada autoridad corresponde.
- El Reglamento Complementario de la Ley N° 18.953, determina que en la preparación de la Movilización, los directores de los Campos de Acción tendrán, entre otras, las siguientes responsabilidades principales:
 - *Elaborar* la planificación correspondiente (Con la asesoría del EMDN y DGMN).
 - *Contactarse* permanentemente, por medio de un delegado, con la Dirección

General de Movilización Nacional.

- *Organizar* una Oficina de Movilización, con fines de asesoría al Ministro respectivo y con la misión del estudio y planificación detallada del Potencial humano, material e industrial que requiere para cumplir sus funciones, o que debe entregar a otros Campos de Acción.
- *Controlar* periódicamente mediante juegos y ejercicios de Movilización, las actividades y grados de alistamiento de los diferentes organismos.

Procedimientos específicos en la Preparación

Con la finalidad de llevar a la práctica la preparación de la Movilización, en los cuatro Campos de Acción, se ha establecido una secuencia de actividades que deben ejecutarse conforme a las siguientes consideraciones:

- Los Campos de Acción realizan la respectiva *Apreciación de Movilización*, cuyo resultado tendrá que ser la determinación precisa de los requerimientos humanos y materiales que necesiten para alcanzar el nivel máximo de efectivos y recursos, que les permitan hacer frente a una eventual emergencia. Como complemento, y dado el conocimiento de su área de actividad, deberán estudiar la o las fuentes de donde pueden obtener la satisfacción de sus necesidades.
- Los requerimientos establecidos deben ser remitidos a la Dirección General de Movilización Nacional, por parte de los directores de los Campos de Acción y de sus organismos dependientes.
- La Dirección General, analiza y compatibiliza las solicitudes de todos los Campos de Acción y asigna, provisionalmente, el personal y medios materiales que darán satisfacción a los requerimientos. Para ello, previamente debe haber solicitado y recibido los antecedentes de los proveedores de recursos, a través de Catastros y/o Empadronamientos al ámbito civil, para lo cual está expresamente facultada por la Ley. En la asignación de medios, tendrá en cuenta con prioridad, las fuentes propuestas por los propios peticionarios.
- Las asignaciones determinadas, son informadas y puestas a disposición de los respectivos Campos de Acción, a través de sus organismos ejecutivos, los cuales deben verificar y evaluar la utilidad real de los recursos asignados, informando a la Dirección General las observaciones que se hayan detectado.
- Finalmente, se asignan en forma definitiva los recursos humanos y materiales de interés para la Movilización.
- Habrá casos de algunos requerimientos que no puedan ser satisfechos en el momento, ya sea por especialización de personal no existente o escaso en el país, o de recursos materiales que no se fabriquen o no se importen, entre otros factores. Esto obligará a considerar políticas específicas y el financiamiento correspondiente.
- La preparación para llevar a cabo la ejecución de obtención de recursos humanos y materiales al decretarse la Movilización, corresponde a cada uno de los Campos de Acción, previa entrega de la información por parte de la DGMN.

Procedimientos específicos en la Ejecución de la Movilización

- La ejecución de la Movilización se iniciará en la fecha que disponga el Decreto Supremo de Movilización y tendrá lugar con la amplitud que determine el Decreto que dispuso el Estado de Asamblea, ya sea que abarque parte o la totalidad del territorio nacional.
- El resultado positivo en la ejecución de la Movilización provendrá en forma importantísima, como se ha enfatizado, de una *acuciosa preparación*. Las improvisaciones en esta materia son muy caras en esfuerzos, medios y vidas, aún teniendo en cuenta el espíritu y creatividad nacional para hacer frente a situaciones de emergencia. Esta energía debe canalizarse para hacer más expeditas las múltiples tareas que exige la Movilización pero, con base sólida en la etapa de preparación.

Procedimientos específicos en la Desmovilización

- Este proceso debe ser planificado y su ejecución corresponde a las mismas Autoridades ya señaladas y consiste, en lo fundamental, en el retorno a las actividades y funciones normales del potencial humano y material movilizado. Los grandes desastres, como fenómeno social, producen notables cambios en la sicología de los individuos y de la masa ciudadana, los cuales pueden traer complicaciones de adaptación para la vuelta a la normalidad.
- La reparación de los probables daños a la economía y a la infraestructura del país, será sin duda una tarea prioritaria del respectivo Campo de Acción. Si bien es cierto la cuantificación es tarea posible al final de la crisis, no menos cierto es que una planificación anticipada y flexible será un instrumento que facilitará, en gran medida, superar en menor tiempo las consecuencias materiales de la situación.

Corolario

Como consecuencia, habría que recalcar que en todas las etapas de la Movilización, la previsión, la planificación y, en general, la preparación previa, será el factor preponderante para que toda la fuerza humana y material del país, trabaje coordinada y eficientemente para los intereses de la Nación.

LA MOVILIZACIÓN ANTE EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES

Emergencias

- En caso de guerra interna o conmoción interior, el Presidente de la República podrá, con acuerdo del Congreso Nacional, declarar todo o parte del territorio en Estado de Sitio.
- El Estado de Emergencia también puede relacionarse directamente con la Movilización, dado que puede declararse ante "daño o peligro a la Seguridad Nacional", sea por causa de origen interno o externo.
- Aún cuando en la vigencia también puede relacionarse indirectamente con la Movilización, las facultades que se conceden al Presidente de la República y que éste puede delegar en un Jefe de la Defensa Nacional, pueden ser utilizadas adecuadamente para adelantar en forma importante muchas de las medidas

preparatorias de la Movilización. En efecto, a la par con la determinación de que se debe "reparar o precaver el daño o peligro para la Seguridad Nacional", entrega facultades para restringir informaciones militares; proteger servicios de utilidad pública, centros mineros e industriales; y asegurar el orden interno, medidas todas que pueden aprovecharse en beneficio de la Movilización.

Catástrofes

- La preparación para casos de catástrofes y para la Movilización Nacional tiene bastantes similitudes pero, también apreciables diferencias. En todo caso, adelantar en la planificación y preparativos para una de éstas, produce efectos positivos en la otra.
- Las catástrofes o calamidades públicas, afortunadamente, afectan por lo general sólo una parte del territorio y la Movilización debe considerarse que puede abarcar la totalidad del país. En las catástrofes, los daños en las personas y en la infraestructura, aunque son a veces de gran magnitud, generalmente pueden ser resueltos con los medios permanentes del estado y las instituciones civiles y militares, aunque con recursos financieros extraordinarios. En la Movilización, por su parte, debe preverse la posibilidad de afrontar daños generales en el país lo que, unidas a las características geográficas del territorio, obligan a tener en cuenta medios humanos y materiales extraordinarios, con transferencias del medio civil al militar y con readecuación importante de las actividades nacionales.
- En los casos de catástrofes de consideración, además de no existir interferencias internas y externas, se recibe normalmente un volumen de ayuda internacional, que sirve para paliar, en parte, los efectos producidos por la calamidad pública.
- Para efectos de atender y solucionar los problemas de una catástrofe, los Servicios del Estado refuerzan con medios de otras zonas los servicios del área afectada y, si es necesario, requisan o contratan medios privados para aumentar su capacidad de atención especialmente en rubros sanitarios, de transporte, alimentación, construcción, etc.
- Según requerimientos, las Fuerzas Armadas colaboran en estas tareas con sus medios permanentes y, dada su estructura orgánica, normalmente deben hacerse cargo de dirigir y coordinar los esfuerzos en el área siniestrada. En las grandes catástrofes que ha sufrido nuestro país, podría hablarse que ha habido una especie de movilización limitada de recursos humanos y materiales en el ámbito civil, pero nunca ha sido necesario llegar a una movilización, aunque sea parcial, de las Fuerzas Armadas.
- Como resumen comparativo, podríamos decir que la preparación y planificación para afrontar catástrofes sirve parcialmente a los fines de la movilización y que, la preparación de la Movilización, por las muy superiores exigencias que impone, sirve en gran medida para atender los problemas derivados de una catástrofe.

CONCLUSIONES

Ningún país, por poderoso que sea, puede mantener en forma permanente unas Fuerzas Armadas al total de sus necesidades, sino que ellos tienden a tener una fuerza reducida, pero altamente eficiente. Consecuente con esto, existe una brecha entre *lo que*

es y lo que debe ser. Este espacio se elimina a través de las reservas del potencial humano y del potencial material e industrial, la cual pasa a apoyar la gestión de las instituciones en su plenitud, a través de la *Mobilización*.

Dentro de la entrega conceptual de *Mobilización*, intención primaria del presente artículo, se puede apreciar que la normativa legal de la *Mobilización Nacional*, determina las funciones que deben cumplir las personas, las organizaciones e instituciones dentro de la concepción de Seguridad de un Estado, encaminadas a enfrentar las crisis externas.

El Estado a través de sus correspondientes órganos de trabajo, analiza y estudia las disponibilidades de los recursos humanos, materiales e industriales del sector público y principalmente del privado.

Desde este punto de vista, la *Mobilización Nacional* frente a una situación de conflicto externo, es un esfuerzo de gran envergadura que debe ser difundido en la comunidad toda, con la finalidad de lograr su perfecta comprensión en lo que respecta a las normas y principios que rigen esta actividad con miras a garantizar la Seguridad Nacional; es un proceso permanente desarrollado en tiempos de normalidad constitucional y ejecutada en situación de conflicto externo. Es decir, *la guerra no amerita improvisaciones, prepararse en la paz es un imperativo nacional*.

En otro contexto, y tal como se ha esbozado en este artículo, la seguridad nacional se puede ver afectada por nuevas formas de amenazas, es decir, hablamos de amenazas que inciden en la contaminación, los desechos radioactivos, la depreciación, los desastres naturales, calamidades de diversos tipos (terremotos, erupciones volcánicas, maremotos, inundaciones, aluviones, etc.), aquí la previsión que el país realice a través de su legislación, planes y ejercicios, deben apuntar a mitigar estas situaciones extremas.

Por otra parte, la *Mobilización* no debe estar ajena a los objetivos políticos de la acción internacional de Chile, como por ejemplo, lo referido a salvaguardar la vida de las personas frente a las Amenazas convencionales y no convencionales, en este sentido, el *Desarrollo Humano* que en términos prácticos obedece al concepto de *seguridad individual*, tiene su centro de gravedad en los problemas derivados de la pobreza, la marginalidad social, los sistemas económicos y desigualdades entre otros aspectos, los cuales repercuten en forma directa en el hombre.

Lo anterior constituye un desafío permanente de contar con un modelo de *Mobilización*, acorde con las tendencias y escenarios que demandan los nuevos tiempos.

FF.AA. Y COMUNICACIÓN CORPORATIVA

FERNANDO CAÑAS PALACIOS*

The interest this work has motivated lies on the strong need –as per the writer's point of view- to apply a recently-spread tool, however old in application: "Corporate communication", from within the Armed Forces, so that these can become part of the domestic community, in the manner and at the level they deserve, as they play a very important role in it.

The institutional image the Armed Forces have is an essential element in the analysis of the widespread phenomenon of their lack of social imbrication in the community.

Every modern organization that wants to be validated and legitimated and wants to keep growing must develop, apply and monitor the strategic management of its "Corporate communications".

Creating a "corporate image" is a long and complex process, and it is always the result of an abstract idea, not an aim in itself: it is the means to achieve higher objectives.

Introducción

La importancia estratégica de la "Comunicación Corporativa" para las Organizaciones, en la actualidad, parece que está suficientemente demostrada por su innegable crecimiento, aplicación y efectividad.

En una sociedad de organizaciones las actividades de éstas, comunican a sus relaciones o públicos relevantes y son estos públicos, con su percepción y acciones de respuesta, los que cooperan a obtener, a veces, el éxito de la actividad iniciada por la propia organización.

La organización con sus actividades propias y comunicacionales está impactando a su entorno, específicamente a sus públicos relevantes y a su vez y en forma recíproca, el entorno afecta a la organización.

Nos encontramos con una actividad biunívoca, entre el entorno y la organización que es continua, inestable y sumamente difusa, por lo que debe ser monitoreada profesionalmente para su posible "administración" y creación de actividades proactivas en beneficio de la organización.

Toda organización tiene una IDENTIDAD, que a través de su estrategia corporativa entrega a su entorno una IMAGEN dada, con el fin de obtener una legitimación pública, para lo cual el siguiente gráfico nos puede dar una idea de esta activa e inestable interrelación.

* Ingeniero Naval Mecánico; Academia Politécnica Naval. DPA; Universidad Adolfo Ibáñez. Diplomado en Comunicación Corporativa ;Pontificia Universidad Católica. Diploma en Historia de Chile contemporánea; Universidad Finis Térra. Director de Asuntos Públicos; Metrogas S.A.

Gráfico N° 1



Cualquier organización requiere de una comunicación efectiva hacia el exterior, que son sus públicos relevantes (stakeholders), lo que se traduce en el concepto de "Imagen" y una muy importante hacia el interior de la organización, vale decir para sus miembros, que se traduce como resultado, además, de otras actividades en su "Identidad".

La "Identidad" está marcada fuertemente por la cultura interna, por su doctrina y por su historia y, en el caso de la "Imagen", esta es influenciada por la interacción continua entre las actividades de la organización y su medio inmediato y mediato.

Son estas interacciones las que a través de los medios de comunicación social y también de otros medios, se entrelazan, modifican y entregan una percepción de la organización a sus públicos relevantes. Esta interacción que puede ser de un momento dado o de una situación que se ha desarrollado a través del tiempo, da lugar a una opinión ó percepción del público relevante afectado.

Hay que dejar establecido que toda "Imagen" es el fiel resultado de su "Identidad" en cualquier tipo de organización, en el mediano plazo.

En el tema de la comunicación, todas las actividades que desarrolla una organización son fuente de impacto en aquellos públicos a los cuales se está afectando y no solamente las actividades propiamente comunicacionales, existiendo variados casos en que éstas actividades "comunican" en forma mucho más efectiva que una declaración pública sobre un hecho en particular.

Las Fuerzas Armadas, como toda organización, requieren de una "Política Comunicacional" que sea institucional, moderna, flexible y eficaz.

Como ejemplo, analizaremos parte del texto de la definición de la "Misión" de la Armada de Chile la que en su frase final dice: *"Su divulgación, expresada y publicada en forma clara y breve es indispensable para que sea acogida por la sociedad y hecha propia por los integrantes de la Institución"*.¹

La frase anteriormente expuesta es una clara expresión de la necesidad de una comunicación corporativa externa e interna.

Como en toda disciplina social, es mucho más fácil escribir que implementar, pero

1 Sitio web www.armada.cl.

indudablemente es necesario y previo, establecer en forma explícita las ideas y conceptos que se quieren desarrollar, para lograr en forma ordenada llegar a obtener la finalidad esperada.

Lo anterior nos exige crear de una cierta forma clara y evidente la formulación de la estrategia que trataremos de implementar para tener una dirección establecida, fundada e internalizada dentro de la organización en lo que dice relación con este tema.

Tengo la convicción que las FF.AA. chilenas tienen una gran necesidad de ocupar la herramienta de la "Comunicación Corporativa" y, hasta este momento y por diversas razones, no la han usado en absoluto en una forma profesional, continua y por lo tanto eficaz.

El Rector de la Universidad Católica de Chile, Sr. Pedro Rosso expresó hace muy poco que: *"A diferencia de la educación superior contemporánea, la educación militar tradicional ha sido una verdadera paideia. Es decir, una educación integral, sustentada en ciertos valores fundamentales. Este es uno de los aportes que la Escuela Militar puede hacer a la educación superior chilena mediante el simple expediente de comenzar a dialogar con ella".*²

Esta opinión es una síntesis muy importante para demostrar que sólo exhibiendo la **"identidad"** militar, ya es un avance muy positivo en el planteamiento de la necesidad de Comunicación Corporativa de las FF.AA. ya que una de las dificultades mayores de este proceso es la incomunicación y el desconocimiento mutuo entre estas dos culturas. Si trabajamos en este sentido y logramos interesar a las FF.AA. en el tema de la "Comunicación Corporativa", nos daremos por satisfechos del esfuerzo desplegado en la redacción de este tema.

La forma que se abordará el tema es entregando una información acerca de la "Comunicación Corporativa" actual, bajo el punto de vista conceptual; luego se tratará de describir y caracterizar a las Fuerzas Armadas con la información existente de los diferentes medios y en especial de Internet. Con estos antecedentes a la vista presentaremos una situación actual de las FF.AA. y su entorno, y propondremos una situación futura deseada, con algunas sugerencias de trayectos y actividades para llegar a esa posición.

Finalizaremos con algunos comentarios acerca de la necesidad de apoyarse en esta valiosa herramienta de gestión estratégica.

1.- Comunicación Corporativa

A.- Definiciones

Luego de buscar diferentes definiciones del concepto de "Comunicación Corporativa", podemos sugerir la siguiente:

"La Comunicación Corporativa es la única herramienta institucional y estratégica que puede agregar mayor valor patrimonial a la organización con un mínimo de costo y, su éxito, es función directa de: la potencia de sus valores internos, su cultura, doctrina y calidad de sus actividades propias; el conocimiento del entorno y los públicos relevantes; la

2 Sitio web www.escuelamilitar.cl. Ceremonia de inauguración del año académico de la Escuela Militar, 31.Marzo03.

claridad del mensaje corporativo ,que se da en forma continua con las actividades propias de la organización y la habilidad en comunicar las ideas, hechos y noticias en el momento oportuno, a través del medio adecuado y dirigido al público correcto”.

Para una aplicación efectiva de esta herramienta es muy importante tener un profundo conocimiento interno de la Organización, criterio de innovación constante, esfuerzo continuo de observación, espíritu de servicio aplicado y un pensamiento estratégico que aproveche las oportunidades que ofrece el entorno actual y, del mismo modo, reconozca las posibles amenazas para enfrentarlas o eludirlas en forma positiva.

Esta herramienta es efectiva sólo en la medida que esté validada, impulsada y exigida por la autoridad operativa máxima de la organización y sea, por lo tanto, una política de ésta.

B.- Áreas de interés y conceptos relevantes

Las áreas de interés de esta disciplina son variadas y de fuentes siempre humanistas y el propósito de este artículo es mostrar una visión lo más amplia posible del tema y sus probables aplicaciones de orden práctico que puedan servir como una introducción al tema dentro de las FF.AA de Chile.

Las aplicaciones de la Comunicación Corporativa están dadas para cualquier tipo de organización que se desenvuelva en un entorno social dado.

Los conceptos de “Identidad” e “Imagen”, que a continuación se definen, son dos ideas fundamentales dentro del tema.

- * **Identidad:** “Es el conjunto de conceptos y atributos que caracterizan y distinguen a una organización. Están basados en la auto representación y la realidad pragmática de la organización”.³

Este pensamiento está caracterizado básicamente por los valores cultura, doctrina interna y liderazgo, entre otros conceptos que pueda tener una organización, el que trata de responder a la pregunta ¿Cómo somos nosotros, dentro de esta organización?

- * **Imagen:** “Conjunto de percepciones e impresiones que respecto de una persona u organización poseen todos aquellos que, de forma directa o indirecta, tienen o han tenido contacto con algún ámbito de ella. Su importancia radica en que ayuda a conformar actitudes que finalmente afectan las conductas sociales. Efecto público de un discurso de identidad”.⁴

Este concepto está caracterizado, como lo dice la definición, como la percepción que tienen de la organización sus públicos relevantes y que los impulsa a tener una opinión acerca de ésta y trata de responder a la pregunta desde el interior de la organización: ¿Cómo nos ven desde afuera nuestros públicos relevantes en este momento?

En relación a estos conceptos, podemos decir que la **identidad** es mucho más permanente en el tiempo que la **imagen**, ya que esta última puede variar en forma muy brusca en breve tiempo.

Con el fin de explicar el posicionamiento actual de las organizaciones y la forma en que ésta afecta y es afectada por los diferentes públicos de su entorno, en el gráfico N° 2 se muestran y expresan algunos comentarios que pueden ayudar a una mejor visualización

3 Gastón Rojas; DUOC,2003.

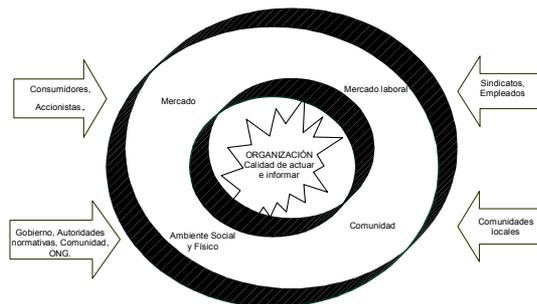
4 Íbidem. Gastón Rojas DUOC

de esta continua e inestable relación.

De éste gráfico podemos extraer, para cada organización que se analice, cuáles son sus públicos relevantes y, en especial, cuáles son sus no públicos, vale decir, tenemos que diferenciar muy cuidadosamente en qué públicos no debemos hacer esfuerzos de comunicación ,para enfocar todos nuestros esfuerzos en aquellos que realmente son relevantes para nuestra organización.

Gráfico N° 2⁵

LAS ORGANIZACIONES Y SU ENTORNO



Conceptos modernos

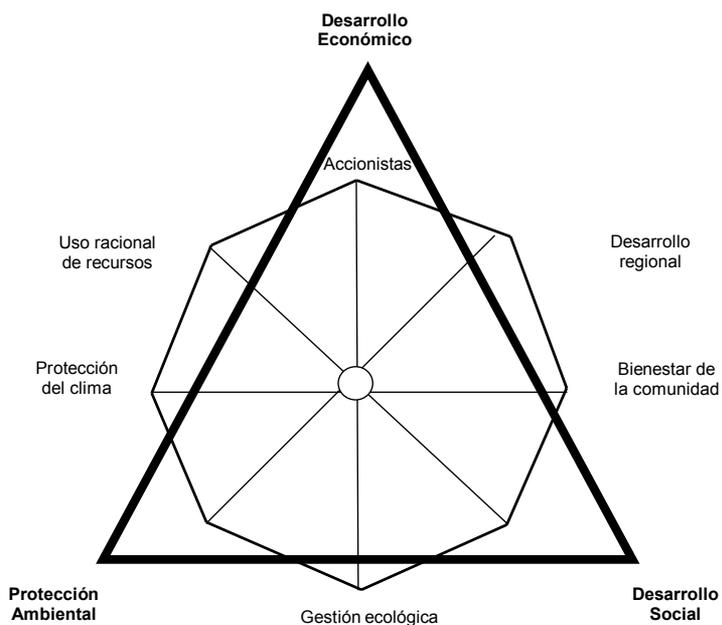
- a) Las Compañías deben responder al unísono y continuamente, en dos planos diferentes y con discursos coherentes con un objetivo específico y concreto:
- * La Calidad y Eficacia de su manejo organizacional.
 - * La Naturaleza en cantidad y calidad de su impacto en la Comunidad.
- b) Otra idea básica y actual de las organizaciones civiles es el de "Desarrollo Sustentable", ya que éstas ,para mantenerse vigentes deben desarrollarse y deben ser sustentables en el tiempo.

Lo anterior, lo graficaremos en el siguiente triángulo cuyos vértices serán:

- * Crecimiento Económico, Desarrollo económico.
- * Protección del Medio Ambiente, Protección Ambiental.
- * Responsabilidad Social, Desarrollo Social.

5 "Elaborado por el autor de este artículo basado en conceptos del libro:"Comunicación Corporativa" Cees B.M. van Riel, Prentice Hall may,1997.

Gráfico N° 3⁶



El desafío de la Organización es coordinar y balancear en forma eficaz y continua la dimensión económica, ambiental y social.

Con la breve exposición de estos conceptos acerca de temas relativos a "Comunicación Corporativa", creemos haber podido entregar una pincelada de esta disciplina o herramienta usada en las organizaciones civiles con un especial crecimiento y aplicación en los últimos años.

2) Fuerzas Armadas

A continuación abordaremos el tema de estas Instituciones con el fin de relacionarlo con los conceptos anteriores, para tratar de establecer una posible sugerencia de dirección para enfocar este importante tema.

Las Fuerzas Armadas como influencia social en los asuntos políticos nacionales, la importancia relativa de sus presupuestos en la economía, el complejo militar-industrial, la fuerte relevancia de sus actividades en lugares alejados, sus actividades de soberanía, el tema de los derechos humanos, las operaciones de paz, obligaciones de orden constitucional y, en el caso de Chile, su historia reciente constituyen una serie de actividades y/o asuntos que las transforman en una organización de un interés social y político muy gravitante en el acontecer nacional.

6 Antecedentes de "HOLCIM" grupo suizo cementero. 2003.

Como lo expresa Adolfo Paúl Latorre,⁷ "las FFAA., por la naturaleza de sus funciones, tienen una significativa y permanente participación en la vida nacional, actividad fundamental para que la sociedad pueda desarrollar sus actividades en forma estable y tranquila. Las Fuerzas Armadas son apartidistas y no apolíticas, ya que ellas se deben a la nación toda, que es lo permanente y que está sobre los partidos políticos que son de coyuntura".

Asimismo, otra definición la entrega el General de Ejército José Miguel Piuzei Cabrera: "*La función DEFENSA se orienta a la conservación de la sociedad global, protegiéndola de las amenazas que puedan poner en riesgo su existencia*".⁸

Es importante recordar el antiguo postulado de Mauricio de Orange ya en el siglo XVII: "*La profesión militar está predicada a la sociedad y su valoración es un reflejo de la percepción de amenaza que tiene la población de un Estado frente a la actitud de otros Estados*".⁹

Lo anterior creemos es de fácil demostración al efectuar una encuesta en ciertos momentos históricos a la población civil de Arica o de Punta Arenas que, al ser zonas limítrofes, han sentido más directamente la percepción de una amenaza externa.

En la actualidad y en especial después del 11 de Septiembre de 2001, con ocasión del atentado a las Torres Gemelas en Nueva York, tenemos que tomar muy en cuenta el concepto de "Guerra asimétrica" ya que deberíamos replantearnos ciertos objetivos tradicionales de las FFAA. que podrían estar variando.

En especial, de las FFAA. chilenas, podemos explicar que la Constitución Política de la República, en su artículo 90, y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, en su artículo 1, consignan que "Las Fuerzas Armadas existen para la Defensa de la Patria, son esenciales para la Seguridad Nacional y garantizan el Orden Institucional de la República".

Por lo tanto, la Constitución les fija estas tres obligaciones esenciales para con la República y por ende para la sociedad.

Si nos remitimos al "Libro de la Defensa Nacional",¹⁰ podemos leer la función de las Fuerzas Armadas en una forma muy explícita, lo que nos reafirma la importancia normativa de la Institución en el acontecer nacional y su impacto en la comunidad toda.

No se puede soslayar en estos comentarios la importancia informal, o no explícita, de las Fuerzas Armadas en Chile bajo el siguiente particular punto de vista. Requiero solicitar excusas ya que estas características enunciadas es una percepción personal del autor.

Podemos anotar algunas características básicas:

- * Formadora de Ciudadanos.
- * Centinela de valores patrios.
- * Por su naturaleza, la formación y comunicación en aspectos morales a la comunidad, es esencial.
- * Apoyo en grandes y complejas empresas nacionales.
- * Cooperadora eficaz en emergencias naturales y sociales.
- * Modeladora y actor relevante en la situación del Chile actual. Ha desarrollado

7 "Política y Fuerzas Armadas". Adolfo Paúl Latorre, Editor Revista de Marina, Pág. 408 y 409".

8 Sitio internet www.temas-militares.cl/publicaciones/relaciv.htm. Valparaíso, Mayo de 1996.

9 "Sitio internet www.temas-militares.cl/publicaciones/relaciv.htm" La profesionalización de las FFAA" Renato García Morgan. Capitán de Fragata IM. (Tc.).

10 Libro "La Defensa Nacional de Chile" Ministerio de Defensa, CHILE.

- con éxito actividades políticas normalmente ocupadas por el nivel civil.
- * Descuidada en su actividad comunicacional, dada su relevancia nacional.
- * Poco interesada en integrarse en la sociedad civil, lo que le ha significado una muestra de debilidad importante en la percepción de la comunidad.

Todo lo anterior nos puede implicar preguntarnos ¿Para qué sirven las FF.AA. de una nación?

La respuesta la podemos encontrar en la definición que nos entrega Jesús Salgado Alba, en la que dice que ellas sirven *"para garantizar la paz en libertad de la nación, protegiendo los irrenunciables intereses nacionales"*.¹¹

Su justificación, entonces, descansa en la paz y seguridad de la sociedad a la que sirven y de la cual forman parte.

La política es una actividad social que se basa en realidades, y una de esas realidades es que las Fuerzas Armadas ejercen una labor política.¹²

Con lo anterior se ha querido dejar establecido la importancia gravitante de las Fuerzas Armadas en la sociedad chilena actual, lo que avala la tesis de la necesidad imperiosa de la aplicación, por parte de ellas, de la comunicación corporativa profesional como una tarea urgente, impostergable e indispensable.

Con el mismo criterio de la necesidad de las compañías fabricantes de productos y servicios comerciales, acerca del "Desarrollo Sustentable", proponemos para las Fuerzas Armadas el siguiente triángulo equilátero –Gráfico N° 4-, con temas que se tienen que enfrentar y resolver para un "Desarrollo Sustentable" de ellas en la sociedad actual.

Para lo anterior, asignaremos los siguientes vértices:

- * Legitimación Social.
- * Diferenciación Profesional.
- * Civilización.¹³

Estas tres tareas/temas indudablemente exceden el marco de este análisis, pero deberán ser explicitadas para su resolución en el evento de acceder a este desafío, lo que exige enfrentar esta propuesta como FF.AA. en su conjunto, manteniendo sus diferencias profesionales individuales. Pero creemos que para una solución más eficaz, ésta debe ser resuelta como un cuerpo colegiado con criterios únicos.

Analizaremos, con algo más de detalle, los conceptos del triángulo de "Desarrollo Sustentable" enfocado para las FF.AA.:

- * **Legitimación social:** La legitimación por una parte importante de la comunidad nacional es un factor determinante para que estas Instituciones logren con éxito dicho desarrollo.
- * **Diferenciación Profesional:** La profesión militar es diferente a otra, tal como lo es un médico de un ingeniero.
La ventaja inmensa que existe entre esta profesión, la militar, y algunas otras es que la "Identidad" de las FF.AA. es un "aglutinador emocional" que mantiene a la organización muy cohesionada y coherente en sus actividades lo que pro-

11 Revista de Marina N°1, Valparaíso, 1992, pp.26,31.

12 (-2.-Adolfo Paul Latorre. ibidem, Pág.104).

13 (Concepto de Morris Janowitz, "convergencia ocupacional entre civiles y militares")

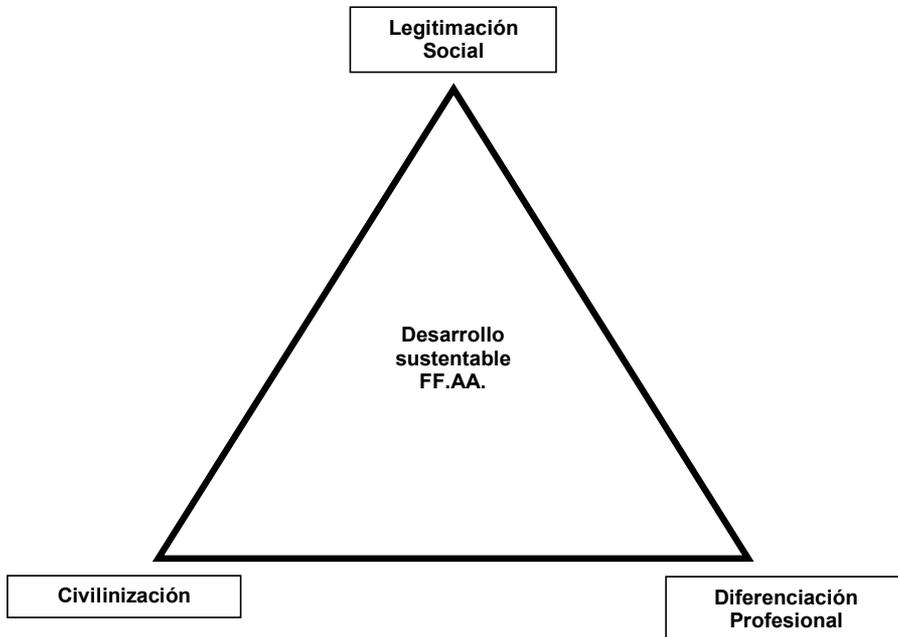
duce un efecto de unión, pertenencia y orgullo personal que logra que se pueda arriesgar hasta la vida en el desempeño profesional. Esta característica, que siendo una ventaja innegable de las ramas castrenses, tiene una arista muy negativa que coopera a crear una barrera importante con el exterior, que muchas veces suele ser la comunidad civil. Este es un tema medular de análisis.

- * **Civilización:** Convergencia ocupacional entre civiles y militares. Esta convergencia debe mantener siempre la diferenciación explicada anteriormente.

"También el concepto de "civilización" (que posteriormente otros como Moskos traducirán mejor como "civilización"), aludiendo al impacto de los desarrollos tecnológicos sobre la profesión, que produce una distinción menos clara entre el mundo civil y el militar. A partir de ello, la toma de decisiones en la institución militar debería manejarse en un delicado equilibrio entre la comprensión de la tendencia de la civilización, y la manutención del llamado "espíritu combativo", por el cual el hombre se ve impulsado a llevar a cabo su misión, aún dejando de lado su seguridad personal".¹⁴

Gráfico N° 4

**DESARROLLO SUSTENTABLE
PARA LAS FFAA.**



14 LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES Y LA CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES EN AMÉRICA LATINA: ENFRENTANDO LA CRISIS DE LAS JÓVENES DEMOCRACIAS. *Marcela R. Donadio Sitio Internet "Marcela R. Donadio RESDAL-LASA 2003"*

Habiendo explicado el formato de un posible desarrollo sustentable para las FF.AA., se procederá a desarrollar algunas ideas y conceptos que les competen, lo cual nos ayudará a estructurar en una mejor forma una especie de modelo para asumir el tema de "Comunicación Corporativa" al interior de éstas.

2.1. Misión

En el "Libro de la Defensa Nacional" está claramente definido cuál es la misión de las Fuerzas Armadas en Chile:¹⁵

- * *Conservar la independencia y soberanía del país.*
- * *Mantener la integridad territorial de Chile.*
- * *Contribuir a preservar la institucionalidad y el Estado de Derecho.*
- * *Resguardar, fortalecer y renovar nuestra identidad histórica y cultural.*
- * *Crear las condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la Nación.*
- * *Contribuir a desarrollar, equilibrada y armónicamente, el Poder Nacional.*
- * *Fortalecer el compromiso ciudadano con la defensa.*
- * *Apoyar la proyección internacional de Chile.*
- * *Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, en acuerdo con el interés nacional.*

2.2. Visión.

Como un ejemplo acerca de la visión de una institución armada, se indica a continuación la "visión" de la Armada de Chile que se estima muy interesante en relación a su obligación de comunicación externa e interna.

"La Visión tiene el propósito de infundir una orientación clara al accionar y desarrollo de la Armada, y al mismo tiempo busca entregar una señal nítida a la sociedad respecto a la voluntad de ser de la Armada como organización del Estado, y de cuáles son los atributos que aspira a sostener y potenciar en el tiempo. Una visión clara, coherente y consistente en el tiempo se incorpora a la doctrina institucional. Su divulgación, expresada y publicada en forma clara y breve es indispensable para que sea acogida por la sociedad y hecha propia por los integrantes de la Institución".¹⁶

2.3. Públicos Relevantes

En las empresas modernas la identificación de sus públicos relevantes así como sus características, están más estudiados y por lo tanto definidos; lo anterior se debe a que su radio de acción es más limitado y normalmente acotado.

Para definir, entonces, los públicos relevantes de cada institución debemos establecer claramente nuestros objetivos internos y, en relación a este tema, precisar bajo el punto de vista de las FF.AA. cuál debería ser su relación con ese grupo específico de la sociedad civil.

Charles Moskos propone los siguientes tipos de relación con la comunidad civil:¹⁷

1. Organización militar convergente o civilizada que se hace parecida a las estructuras civiles.
2. Organización militar divergente o tradicional que pone énfasis en una

15 Libro "La Defensa Nacional de Chile" Ministerio de Defensa, CHILE.

16 www.ARMADA.cl

17 Sociología Militar, Omar Gutiérrez Valdebenito ibidem, Pág. 150.

diferenciación ascendente entre las estructuras militares y civiles.

3. Modelo plural o segmentado que plantea la bifurcación interna de las FF.AA. en la que se dan líneas de carácter civil y tradicional en forma simultánea.

Existen algunas opiniones acerca del tema "Divergencia/Convergencia" entre las instituciones castrenses y la sociedad civil; en este sentido se estima que en la actualidad puede existir una cierta convergencia pero también se reconoce que quizás no se llegue nunca a una completa convergencia.

Profesionalmente el autor de este artículo no se encuentra calificado para discutir esta afirmación, pero cree que los esfuerzos deben ir en el sentido de "civilizar" a las Fuerzas Armadas, ya que son parte sustantiva de la Comunidad y, al mismo tiempo, éstas deben conservar sus características propias e irrenunciables.

Lo anterior no deja de ser un problema menor.

En función de los conceptos citados precedentemente, es que para definir los públicos objetivos de las FF.AA. se deben tomar previamente ciertas definiciones de carácter básico en relación a sus objetivos.

A pesar de lo anterior, se plantea la siguiente matriz inconclusa y abierta, como inicio para un estudio posterior:

PÚBLICOS RELEVANTES DE LAS FF.AA.

	Decisión	Comportamiento	Consulta	Opinión
Gobierno				
Políticos				
Sociedad civil				
Miembros activos				
Retirados				

Decisión: Son los Públicos que pueden hacer variar las decisiones estratégicas de la Institución. (Presidente de la República; Ministro de Defensa; etc.).

Comportamiento: Son los Públicos que sus actividades crean ambientes positivos o negativos para la Institución. (Comandantes en Jefe, Jefe de Estados Mayores, Comandantes. de Unidades, Relaciones Públicas, Políticos, etc.).

Consulta : Son los Públicos que tienen un conocimiento especial de un tema y a los cuales se les puede efectuar distintas consultas específicas. (Ex Presidentes de la República; Diplomáticos de renombre; Ex - Autoridades; Especialistas Universitarios, etc.).

Opinión: Son los Públicos que pueden dar una opinión pública, la cual es importante y relevante para la percepción nacional. (Directores de medios;"Rostros" de la TV; Deportistas; Autoridades políticas, Militares y Eclesiásticas).

Cada uno de estos tipos de públicos, y en función del sector en que se encuentren, deben ser analizados bajo un punto de vista comunicacional, con el propósito de elaborar los mensajes adecuados y oportunos que sean convenientes emitir.

Esta tarea exige una gran prolijidad en el actuar ya que las sensibilidades de cada uno

de los Públicos son diferentes y lo importante es tener el mensaje conceptual sólido, para que no exista un contrasentido en un mensaje a un público que pueda resentir negativamente en otro.

3) Situación actual

Este punto es el que ha incentivado a escribir sobre el tema en cuestión, teniendo en cuenta los extraordinarios cambios sociales y de comunicación experimentados por la sociedad chilena en los últimos treinta años, y los que han tenido una mayor significación en toda su historia republicana.

Estos cambios sociales dicen relación con la relativización de valores morales; percepciones diferentes en relación a las autoridades; cambio de criterios de ciudadano a consumidor; verificación de la disminución del poder central y sensación de orfandad; sentido de mayor libertad personal y, por ende, temor del futuro; mejor informado y de un nivel económico mejor que sus padres; consciente de su poder como actor en sus relaciones como consumidor; muy exigente en sus derechos y esforzado individualmente.

Estas son algunas de las características básicas de los cambios habidos en estos últimos tiempos en Chile, existiendo para tal efecto información muy completa y variada en este sentido.

También recordamos que la "Comunicación Corporativa" es la interacción continua e inestable de la organización y su entorno en un momento dado.

Por otra parte, la situación interna de la Fuerzas Armadas está definida por la normativa actual, su historia y sus hombres. El concepto tradicional de relaciones entre FF.AA. y Sociedad tiene como premisa fundamental la existencia de una institución militar bien definida y autónoma dentro del sistema social, lo que en nuestro caso es válido.

Existe una gran cantidad de bibliografía acerca del tema de esta relación y ha sido discutida latamente entre los que destacan: Huntington; Janowitz; Moskos; Samuel Finer; etc.

Para el análisis de la relación Fuerzas Armadas y Sociedad, lo haremos bajo el criterio del modelo expuesto por Omar Gutiérrez Valdebenito,¹⁸ en el que propone uno en que se distinguen tres niveles de relación:

1. FF.AA. y Sociedad.
2. Personas Civiles y Militares.
3. Institución Militar y Sistema Político a nivel de elite.

Con el propósito que nos sirva para nuestro análisis, enfocaremos estos conceptos bajo las visiones Oficial, Civil y Militar.

Con este criterio se definirán las relaciones entregando características para cada tipo de situación considerando dos escenarios, "actual" y "futuro deseada".

A su vez, para cada una de estas características se ha elaborado una matriz en la cual se establece la condición esencial en que se encuentra circunscrita esa celda en especial, pretendiendo iniciar de esta forma el cambio de escenario de las Comunicaciones Corporativas de las Fuerzas Armadas.

18 Sociología Militar, Omar Gutiérrez Valdebenito ibidem, Pág. 213.

Lo anterior nos lleva a presentar un constructo que nos permite y facilita un posible enfoque de acercamiento a la visualización práctica de una implementación de una estrategia de comunicaciones corporativas para las FFAA de Chile.

RELACIONES ACTUALES

	1) FF.AA. y Sociedad	2) Personas civiles y Militares.	3) Institución Militar y Sistema Político.
Visión oficial.	Poco contacto	Muy poco contacto	Estricto protocolo
Visión civil	No necesario.	No interesado	Utilidad en emergencias
Visión Militar	Desconfianza	No interesado	Necesario mínimo.

Al analizar esta matriz en que tratamos de caracterizar las relaciones de los tres grupos versus las diferentes visiones, podemos visualizar que para que exista una comunicación efectiva debemos efectuar un trabajo de orden mayor. Tenemos que validar cada una de las celdas de esta matriz ya que ésta va a hacer la herramienta que nos guíe en nuestro quehacer; y la tarea que nos debe exigir nuestro mayor esfuerzo es definir las actividades necesarias para la obtención del cambio deseado.

Una de las mayores dificultades para este análisis es que las FF.AA. son un grupo homogéneo y la Sociedad son mucho grupos, y algunos sobrepuestos, y de mayor movilidad que éstas.

Este problema se soluciona definiendo los públicos objetivos y estableciendo los mensajes adecuados en la oportunidad requerida para cada uno de ellos.

4) Situación futura deseada

Tal como se ha planteado, estableceremos las relaciones futuras deseadas que requerimos con la sociedad, utilizando la misma matriz en que fueron analizadas las relaciones actuales, cuyo resultado se presenta a continuación:

RELACIONES DESEADAS

	1) FF.AA. y Sociedad	2) Personas Civiles y Militares.	3) Institución Militar y Sistema Político.
Visión oficial.	Orgullo de pertenencia recíproca.	Respeto y admiración mutua.	Integración
Visión civil	Necesaria	Conocida y Comprendida	Indispensable
Visión Militar	Integración	Conocida y Comprendida	Indispensable

Para lograr una "Situación Futura Deseada", debemos analizar cada una de las celdas de las dos matrices y verificar los cambios requeridos

La tarea es definir, para cada una de las celdas, las actividades comunicacionales oportunas que puedan ser más efectivas para el logro del objetivo fijado; y esta labor es la

que requiere un trabajo de gran esfuerzo y una visión amplia de la interacción entre las actividades propias y el entorno actual.

Se debe tener presente que esta relación, vale decir la correspondencia entre cada celda, es siempre muy inestable, por lo que deberemos estar muy atentos para hacer los cambios de coyuntura que sean necesarios.

5) Sugerencias de actividades

Las actividades definidas y su comunicación efectiva están condicionadas por la aceptación de las premisas que se ha expuesto y, al mismo tiempo, si aceptamos el supuesto de la caracterización de la situación actual y futura de las FF.AA. y Sociedad.

Logrado lo anterior se estima haber avanzado bastante en la conformación o marco del tema y se tendrá una mayor facilidad para enfocar un posible curso de acción eficaz.

6) Comentarios finales

Es un hecho de la causa el haber tenido el extraordinario privilegio de ser testigos, y algunos actores, de cambios muy profundos y relevantes de nuestra sociedad en los últimos treinta años.

La sociedad está cambiando y la característica fundamental es su velocidad, lo que nos obliga, y lo debemos enfrentar en una forma de activo testigo, espectador y/o actor, para revisar viejos postulados y adecuarnos a la realidad actual y, lo que es más importante, prepararse para los cambios que vienen en el futuro inmediato.

Tenemos que tener una actitud de permanente inquietud y curiosidad para apreciar las diferencias y cambios sociales pero no en un afán académico, sino para aprovechar las ventajas que nos entrega esta observación y así poder servir en mejor forma en nuestras propias instituciones, adecuando su estructura interna, para elaborar su actividad comunicacional de acuerdo a ese entorno actual.

Esto afecta de manera sustancial a aquellas instituciones que en su desarrollo tienen una cultura valórica, de acuerdo a los valores de la sociedad occidental.

Una de estas instituciones son las FF.AA. de Chile, sus características, atributos y funciones, deberes y obligaciones tan especiales les imponen la obligación de tener una actitud proactiva en el tema de la "Comunicación Corporativa" y, en especial, en esta circunstancia histórica tan especial.

Anteriormente hemos dicho que la política es una actividad social que se basa en realidades; nuestras FF.AA. ejercen una acción política y tienen un papel gravitante y una decisiva influencia en nuestra acontecer como nación libre, soberana y con proyección positiva.

Podemos resumir los conceptos relevantes expuestos:

- * Importancia de aplicar la herramienta de "Comunicación Corporativa".
- * Las FF.AA. tienen una "identidad" que ayuda, da ventajas competitivas y puede sustentar una política comunicacional eficaz.
- * Este desafío debe ser asumido desde el nivel de mando superior.
- * La tarea a emprender en este campo aún no se ha iniciado, por lo que está abierto en forma plena y si no se llena será cubierta por otros. Cuando la organización no comunica otros lo hacen por ella.

- * Lo anterior es un axioma comunicacional.
- * El concepto de "Desarrollo sustentable" y "Situación actual y Futura" son fundamentales y se presentan como una ayuda en la búsqueda de una dirección ó sentido para un enfoque de solución a este tema.

Tenemos una real conciencia de la importancia del tema y queremos ser actores en esta tarea, el futuro dependerá de los conductores políticos de las diferentes instituciones y si ellos son capaces de generar un proyecto concreto de una organización compartida y no con una percepción sesgada por la Comunidad.

Fundamentalmente, el futuro depende de todos nosotros y la responsabilidad de la construcción de él es siempre nuestra y esta obligación no la podemos eludir sino que, al contrario, debemos enfrentarla con decisión, fortaleza y alegría ya que nuestro gran desafío es **hacer más grande a Chile**.

BIBLIOGRAFÍA

Comunicación Corporativa:

Comunicación Estratégica. Francisco Javier Garrido. Ed. Gestión 2000.com

Comunicación Corporativa .Cees B.M. van Riel Ed. Prentice may 1997.

Comunicación Corporativa y Revolución de los Servicios, Joan Costa, Ed. Ciencias Sociales, Madrid,1995.

Pizzolante, Comunicación estratégica.com. Presentaciones varias.

Fuerzas Armadas:

Vial Correa, Gonzalo. Historia de Chile, 1891, 1973. Ed. Zigzag, 2001.

Vial Correa, Gonzalo. Una trascendental experiencia académica. PUC 1999.

Whelan, James R. "Desde las Cenizas" Ed. Zig Zag,1995.

Campos Menéndez, Enrique."Chile, Una voluntad de ser". Academia de Historia Militar.

Cardemil Herrera, Alberto."El camino de la utopía" Ed. Andrés Bello,1997.

Góngora Mario. "Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX" E. Universitaria. 7 Ed.1998.

Correa Sutil, Sofía, y otros. "Historia del siglo XX chileno". Ed. Sudamericana, 2001.

Góngora Escobedo, Álvaro. "Chile (1541-2000) Una interpretación de su historia política". Ed. Santillana. 2000.

Rojas Sánchez, Gonzalo. "Chile Escoge la Libertad". (I y II) Ed. Zigzag 1998.

Durant, Hill y Ariel. "Las lecciones de la Historia". Ed. Sudamericana, Argentina.1969.

Brahm García, Enrique. "Preparados para la Guerra". Ed. Universidad Católica de Chile. 2003

Finer Samuel E. "Los militares en Política internacional". Ed. Sudamericana, Argentina,1969.

Huntington, Samuel. "El soldado y el estado". Grupo Editor Latinoamericano. Argentina 1995.

Janowitz, Morris."El soldado profesional". Ministerio de Defensa, España,1990.

Moskos, Charles. "La nueva organización militar: ¿Institución, ocupación o plural?" Alianza Editorial Madrid.

Piuzzi Cabrera, José Miguel. "Los Militares en la Sociedad Chilena 1891-1970. Universidad Pontificia de Salamanca, Madrid,1993.

ADQUISICIÓN Y LOGÍSTICA DE DEFENSA

ADMINISTRACIÓN DE LA CADENA DE ABASTECIMIENTO EN LAS FUERZAS ARMADAS CHILENAS

REINALDO MELLA GONZÁLEZ*

In today's environment, it would be much better to be involved in the supply chain system. Our vision cannot be just limited to the four walls that surround us. Instead, companies wanting to have a comparative advantage must broaden their horizons to include their supplier's supplier and their customer's customer.

The intention of this document is to examine the concept of management within the supply chain in the Chilean armed forces and to identify those components of this strategy that can be successfully applied.

I will examine some theoretical elements that are contained in the management of the supply chain and the pertinent aspects which try to make use of a range of commercial initiatives, within a framework of support delivery to military units, when required.

Of course, there is the proviso that the management process of the supply chain of the Armed Forces must work even under the total tension of war. Later, I will examine the supply chain of the Chilean Armed Forces and I will propose a way to improve the process.

I.- CADENA DE ABASTECIMIENTO

1.- Concepto

Se puede definir la Administración de la Cadena de Abastecimiento como un conjunto de prácticas apuntadas a manejar y coordinar toda la cadena de abastecimiento, desde los proveedores de materias primas hasta el consumidor final, desarrollando la sinergia a lo largo de su trayectoria. El objetivo de desarrollar la sinergia es obtener reducción de costos y aumentar el valor proporcionado¹.

El valor se acumula mientras los materiales fluyen a través de las operaciones, pero disminuye cuando los costos no productivos de almacenamiento y manipulación aumentan². Por lo tanto, el concepto se ejemplifica típicamente por la reducción de los niveles de inventario y obtención de beneficios adicionales provenientes de la reducción de costos. La tendencia es reducir existencias sin reducir servicio. Las alternativas del sector comercial y civil son implementar disposiciones para que los elementos se entreguen justo a tiempo, en lugar de almacenar por si acaso surge una necesidad. Lo más fundamental es la eliminación de pérdidas.

* Profesor Militar de Academia en las Cátedras de Operaciones y Logística. Master of Defence Administration. Cranfield University Inglaterra. Magister en Ciencias de la Administración Militar. Analista de Sistemas. Universidad del Norte. Imparte clases en la Universidad Santo Tomás y Universidad Mayor sede Temuco. Actualmente se desempeña como Jefe de Cátedra de Juegos de Guerra en la Academia de Guerra de la Fuerza Aérea de Chile.

1 Vollman, Mastering Management p 13.

2 Baily, P. Purchasing Principles & Management, p,18.

La síntesis de la cadena de abastecimiento involucra la integración, unificación y reagrupación de los enlaces de la cadena de abastecimiento para formar un todo. La meta es optimizar el rendimiento de la cadena general y sus enlaces individuales.

2.- Fuentes Múltiples o Individuales

En los negocios comerciales, la selección del proveedor incluye determinar cuántos serán los proveedores con que se contará y si se concentrarán las órdenes para un ítem/equipo determinado con un único proveedor. Las opciones de múltiples proveedores pueden ignorar las economías de escala, perdiendo la reducción de costos cuando se compra en grandes cantidades³. Además, es posible que el volumen no sea suficiente para justificar una futura inversión en procesos mejorados por los proveedores o se pueden presentar problemas administrativos asociados con el trato con varios proveedores⁴.

La tendencia es la reducción y consolidación de la base de proveedores⁵, orientándose hacia la utilización de una única fuente. Sin embargo, existen ventajas cuando se utilizan múltiples fuentes. El beneficio de la competencia, como un mecanismo de disciplina, es que ofrece a los compradores elección y ámbito para cambiar proveedores⁶.

3.- Administración de Inventario

Se requiere inventario cuando la entrega no puede igualarse con el consumo diario y las economías de escala compensan los costos de almacenamiento. Es necesario para repuestos críticos que causan impacto operacional cuando no es factible contar con flujos de producción equilibrados y, en el sector civil, con el fin de atraer clientes y proporcionarles servicio.

El imperativo estratégico de hoy va más allá de "Justo a tiempo" para reducir los inventarios a cero o a JAZ, "Justo Casi Cero". El inventario en el sentido estratégico es la manifestación física de la falta de información entre la oferta y la demanda⁷. Este concepto ejerce un impacto dramático en el medio ambiente militar donde los sistemas estratégicos necesitan ser reparados o reemplazados tan pronto como sea posible o cuando surjan las amenazas. Cuando se adquieran y almacenen esos ítemes que no pueden ser proporcionados con eficacia en función de los costos por la industria, en los tiempos de alistamiento y preparación, los niveles de inventarios deben ser determinados en conformidad con los análisis apropiados de administración de riesgos de los países.

4.- Administración de Transporte

El transporte es un factor importante en la administración de la cadena de abastecimiento. En la actualidad, cuando la oportunidad y la rapidez de la cadena de abastecimiento son factores importantes, existen compañías que pueden ofrecer entrega justo a tiempo en cualquier lugar, mediante su red integrada de empresas de transporte y centros locales de distribución.

Un sistema de transporte integrado debe proveer el método de despacho con el más bajo costo, basándose en las tasas aplicadas y el área geográfica.

3 Existen economías a escala cuando disminuyen los costos en atención a la gran producción. Begg, D. Economics.

4 O'Grady P.J. Putting the Just in Time, p 107.

5 Xerox ha reducido su proveedores de 5,000 a 300. Mastering Management, p 13.

6 Markowski, Hall. Challenges on Defence Procurement, p 26.

7 Real Time Strategy, Oliver, R. ,Journal of Business Strategy, Jan 99.

5.- Proveedores

Los países en vías de desarrollo podrían representar pequeños clientes para el proveedor de equipos militares. Los proveedores pueden satisfacer primero la necesidad de sus mayores clientes, agregando incluso más variabilidad a los tiempos de entrega. De aquí que los estrechos resquicios de tiempo del cliente y los amplios resquicios del proveedor pueden conducir al roce.

Los sistemas de armas en los países en vía de desarrollo no son a menudo "de la tecnología más avanzada" por razones económicas y políticas o restricciones tecnológicas. Algunas veces, la industria original que fabricó el equipo habrá cerrado la línea de producción, de modo que el reemplazo de partes será costoso y habrá demoras, incluso si los fabricantes concuerdan en proporcionarlas.

6.- Administración de la Información

Enlazar los sistemas computacionales para el procesamiento es vital para la administración exitosa, siendo necesario que los proveedores se involucren en el proceso del cliente. Compartir la información permite significativas reducciones en los niveles de existencias y disminución de productos obsoletos. Esto proporciona una reducción en los costos de coordinación, comunicación y toma de decisión con las transacciones.

Mejorar el flujo de información reduce la variabilidad de la demanda y permite a los proveedores planificar la futura producción.

7.- Acuerdos a Corto o Largo Plazo

Tradicionalmente, el acuerdo a corto plazo proporcionó más flexibilidad y más competencia en el precio, verificándose la renegociación al final de cada período. Sin embargo, desde el punto de vista de los proveedores, es preferible un acuerdo a largo plazo porque significa menos riesgo y también mayores oportunidades para nuevas inversiones, productos con calidad mejorada y costos reducidos. Estas mismas ventajas pueden ser traspasadas a los clientes.

8.- Contrataciones Externas

Organizaciones de todo tipo subcontratan servicios de su actividad y con frecuencia la subcontratación es considerada como un medio para aumentar recursos y capacidades limitadas, permitiendo al mismo tiempo que tanto el contratista como la organización se concentren en sus principales áreas de destreza⁸. Esta es la contratación que se sitúa fuera de las actividades esenciales.

El nivel hasta el cual puede llegar la contratación externa está influenciado por el número de puestos militares identificados como esenciales para la estructura militar general⁹. Esto no debe poner en riesgo el control militar sobre elementos claves del poder de combate o su destreza para más operaciones militares.

II.- EL MEDIO AMBIENTE DE LA DEFENSA

1.- Clientes y Producto

La ausencia de alternativas competitivas y su amplitud nacional son características que requieren que la defensa sea considerada como un "bien público" que el Estado debe proveer. Luego, los clientes son toda la comunidad. Todos reciben igualmente defensa,

8 Baily, P. *Purchasing Principles & Management*, p 220.

9 Evans, *Contractors on the Battlefield*.

independientemente de la dimensión en que la quieran, más o menos. De aquí que no sea un bien exclusivo; nadie está exento de recibir sus beneficios cuando se han producido.

Las fuerzas del mercado no regulan la producción de este "bien público". Proviene de la necesidad que tienen los países de garantizar la paz sostenible y la soberanía nacional. Las Fuerzas Armadas son el componente militar del Estado, a través del cual se proporciona la función de defensa. Por consiguiente, el producto es la "seguridad". Es un intangible que la población percibe y que le proporciona al país estabilidad para el desarrollo y crecimiento económico.

2.- Impacto en la Administración de la Cadena de Abastecimiento

Teniendo presente las características de producto único de la defensa, el dar por hecho que se cuenta con el apoyo de abastecimiento justo a tiempo del sector privado y comercial en tiempo de guerra, invitaría al desastre. Estas características incluyen implicancias para el costo, confiabilidad, disponibilidad y capacidad de apoyo de los sistemas de armas. Incluso peor, cualquier error de apreciación hoy, inevitablemente disminuiría las capacidades de seguridad y conduciría al fracaso en proteger mañana a las personas.

Si bien las aplicaciones comerciales en la administración de la cadena de abastecimiento pueden ser empleadas en tiempo de paz, resulta primordial durante tiempo de guerra que los requerimientos se encuentren en el lugar correcto, en la cantidad correcta y en el momento correcto. El impulso debe ser la necesidad operacional antes que el costo. Nosotros, en lo militar, debemos sacrificar algunas medidas de eficiencia para mantener un margen más alto de seguridad. Al respecto, cabe recordar una cita de Pagonis: *"Si se pretende que funcione bajo circunstancias cambiantes y que sea capaz de desviarse de un objetivo al siguiente; si en resumen, se pretende que sea capaz de enfrentar la incertidumbre que es el resultado de la acción enemiga y, como tal, inherente a la guerra - en ese caso, no sólo se ha de tolerar una cierta cantidad de redundancia, disminución de actividad y derroche, sino que también deliberadamente incorporarlos".*¹⁰

De este modo la Administración de la Cadena de Abastecimiento no sólo debe permanecer efectiva para la guerra, sino que mejorar en eficiencia, a fin de lograr "valor por dinero".

La operatividad, confiabilidad y disponibilidad del sistema de armas ayudan a definir el valor por dinero. Así, la importancia de las consideraciones de tiempo de guerra en la administración de la cadena de abastecimiento no debe ser subestimada y es imperativo que la cadena de abastecimiento esté preparada y haya sido sometida a prácticas apropiadas durante tiempo de paz.

III.- ADMINISTRACIÓN DE LA CADENA DE ABASTECIMIENTO EN LAS FUERZAS ARMADAS CHILENAS

1.- Breves Antecedentes

Chile posee una de las geografías más inusuales que cualquier otro Estado, con una longitud de aproximadamente 4.800 km y un ancho que promedia menos de 160 km, lo cual representa un dilema geoestratégico. Adicionalmente, existen notables diferencias en los paisajes, condiciones climáticas, etc., entre las áreas en que las Fuerzas Armadas han desplegado sus guarniciones.

¹⁰ Pagonis. Moving Mountains p 210.

2.- Fuerzas Externas

Chile sufrió el embargo de armas impuesto al último gobierno militar por la mayoría de los Estados industrializados. Le significó una considerable desventaja para poder contar con materiales durante la década de 1970 y principios de la del 80, cuando la amenaza de diversos conflictos con Argentina sólo pudo evitarse mediante la intervención diplomática externa¹¹.

Otra mala experiencia fue la que se vivió cuando Chile adquirió un Destructor de la Clase County del Reino Unido, pero la entrega se postergó debido a los requerimientos operacionales durante la Guerra de las Falkland¹².

Aún más, si bien la nueva política de Estados Unidos abrirá el acceso a los productos estadounidenses, no garantiza que el gobierno permita la transferencia de armamentos o partes de repuestos estadounidenses. Un funcionario del Pentágono manifestó: "No hay presunción de negación y no hay presunción de aprobación porque se deben satisfacer algunas condiciones gubernamentales estadounidenses, previamente a la autorización del abastecimiento".¹³

Por consiguiente, las restricciones políticas podrían afectar la administración de la cadena de abastecimiento sumando incertidumbre adicional a los pronósticos. De modo que, los países en vías de desarrollo como Chile, no pueden dar por hecho ninguna adquisición externa como parte de su cadena de abastecimiento.

3.- Fuerzas Armadas Chilenas

Las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), se encuentran subordinadas al Ministerio de Defensa, cada una bajo el mando de un Oficial General designado por el Presidente de la República.

Las fuerzas son financiadas a través de una contribución fiscal y sus presupuestos provienen del Ministerio de Defensa. Cada rama administra su presupuesto directa e independientemente. El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea cuentan con una gran unidad de apoyo que debe hacer frente a la coordinación y administración de los flujos de material e información, haciéndose cargo de la cadena de abastecimiento desde la fuente hasta el usuario final. Sus misiones son obtener, abastecer, mantener y desarrollar material, recursos de información tecnológica y logística para satisfacer los requerimientos de la planificación institucional¹⁴.

4.- Estructura de las Organizaciones

Las organizaciones logísticas son jerárquicas y funcionales en estructura en las Fuerzas Armadas. Sin embargo, a fin de lograr una mejor administración de los sistemas de armas, se ha implementado una estructura matriz para los grandes sistemas de armas. Por ejemplo, en la Fuerza Aérea hay administradores de sistemas de armas para cada tipo de avión.

La estructura de matriz no está libre de problemas. Enfrenta equilibrios de poder en la toma de decisión debido a que es difícil dejar de lado consideraciones de grados. Asimismo, el énfasis en la administración de la cadena de abastecimiento podría ser percibido en forma diferente entre los administradores de sistemas y los administradores funcionales.

11 JNI, *Chilean Tradition Remains Intact*, 1998, Jan 01, p 46.

12 Otros casos ocurridos en Sud América que no garantizan la entrega a tiempo. i.e. Argentina, dte la misma guerra, no le fue posible obtener los misiles Exocet de Aerospatale Industry incluso habiéndolos cancelado.

13 JDW, *Regional Airpower*, 1998, Mar 18, p 26.

14 Libro de Defensa Chile. Cap.. 3.2.1.

5.- Presiones Políticas

Las restricciones políticas, embargos y acceso a mercados para comprar sistemas de armas pueden constituir algunas de las razones por las cuales Chile ha adquirido sistemas de armas no estándares¹⁵. La administración independiente de los presupuestos de defensa puede exacerbar la falta de una gama estándar de equipos militares.

Se carece de interoperatividad entre los Sistemas de Información Logística de las Fuerzas Armadas e incluso se aprecia ese problema con algunos ítemes en el interior de una sola institución.

6.- Punto de Vista Estratégico

Las estrategias del proceso de adquisición son las mismas para todos los artículos básicos, productos o servicios y se basan más bien en el costo que en el valor. Además, no existe una doctrina logística conjunta para identificar, desarrollar y comunicar los principios necesarios. Esto conduce a la duplicación del esfuerzo y a la no coordinación en los sistemas y procesos logísticos.

7.- Control

Las unidades de Apoyo en las Fuerzas Armadas han adoptado una mezcla de control centralizado y descentralizado. Hay un plan de política de adquisiciones centralizado y control a nivel estratégico que permite efectuar compras de rutina de bajo valor, ítemes de bajo impacto operacional que se delegan a nivel operacional. Probablemente, las compras de alto valor y de alto impacto son administradas más eficiente y efectivamente por personal especializado y altamente capacitado a nivel de la Fuerza. No obstante, no se ha definido la responsabilidad por compras de elementos como aquellos de alto valor y bajo impacto o bajo valor y alto impacto. La falta de definición puede dar origen a que estos elementos se compren en el nivel centralizado, perdiendo la flexibilidad y rapidez de respuesta que proporcionan las compras descentralizadas.

8.- Administración de Existencias

Si se adquieren grandes cantidades de partes de repuestos para armas en un lote, es posible conseguir un precio más bajo, expresado por ejemplo en reducciones de acuerdo a porcentajes en el precio por unidad. Impulsada por la cultura "por si acaso", por temor a restricciones políticas o tal vez buscando economías de escala, la adquisición en grandes cantidades origina altos niveles de existencias en casi todos los ítemes. Esto no toma en cuenta la relación con la capacidad operacional en las Fuerzas Armadas chilenas.

9.- Enfoques Diferenciales

Las características geográficas del país crean escenarios diferentes donde las Fuerzas Armadas operan, pero las armas y otros elementos comunes pueden ser útiles en cada una de las ramas. Sin embargo, las ropas, zapatos, botas, etc., deben ser apropiados para las condiciones climáticas, lo cual difiere ampliamente a lo largo del país. Por lo tanto, cuando cada una de las instituciones compra estos elementos en forma independiente, se pierde la opción de las economías de escala. Aún más, la influencia en los proveedores puede ser considerada mínima en el caso de ciertas partes de repuesto, debido a las pequeñas

¹⁵ Helicópteros son diferentes para cada institución y escenario.

cantidades requeridas, en comparación con otras Fuerzas Armadas. Por ejemplo, la Fuerza Aérea chilena opera alrededor de 38 aviones Mirage y representa sólo el 8,5 % del total de los 498 de la Fuerza Aérea francesa¹⁶.

IV.- MÉTODOS PARA MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN DE LA CADENA DE ABASTECIMIENTO

1.- Consideración

Antes de mejorar la cadena de abastecimiento es esencial recordar que los clientes son la totalidad de la población y que el producto es la defensa.

La cadena de abastecimiento de la defensa debe ser administrada para lograr efectividad tanto en la paz como en la guerra. "El punto central de los militares es la vida o la muerte, en tanto que los negocios miden utilidades".¹⁷ Por lo tanto, aun cuando el apoyo de una industria de defensa nacional pueda representar un alto costo y resulte más onerosa que obtener elementos de compañías foráneas, la autosuficiencia es primordial en países como Chile, que ha experimentado embargos y restricciones.

2.- Organización Logística Conjunta

Una solución sería crear una Unidad Logística a Nivel Ministerial¹⁸, comprometida con desarrollar un punto de vista estratégico de la Cadena de Abastecimiento, proporcionando las orientaciones apropiadas para la administración en diferentes formas, a fin de satisfacer los elementos requeridos por las Fuerzas Armadas.

Esto permitiría que las tres Instituciones, operando en escenarios similares y usando los mismos equipos, adquirieran estos elementos en la industria local, si lo que se ha de lograr es la mejor relación entre costo y beneficio. El mejoramiento se concentraría en las necesidades conjuntas asociadas con determinados teatros de operación.

Además, algunos elementos como zapatos, botas, camisas y fusiles, usados por todas las Instituciones, pero adquiridos en la actualidad independientemente por cada una de ellas, podrían ser comprados centralmente a nivel del Ministerio y se obtendrían economías de escala.

3.- Punto de Vista Estratégico

Chile se encuentra geográficamente alejado de los países industrializados donde está situada la mayoría de las principales industrias de defensa. Luego, los prolongados tiempos de entrega asociados con las fuentes externas reducen la flexibilidad y cada día que transcurre afecta la disponibilidad de la capacidad militar.

Muchas partes de repuesto específicas no pueden ser producidas por la industria chilena y se deben considerar ciertos niveles de existencias. Sin embargo, hay una gama de elementos que pueden ser producidos por la industria nacional y local, si se generan las condiciones del mercado para que la industria privada se desarrolle.

Aún más, el establecimiento de proyectos o compras cooperativas, en conjunto con otros países amigos, minimizaría el impacto de los inventarios bajos de armas. La identificación de esos elementos que pueden fabricarse a niveles locales o nacionales, deben ser

16 Source. Jane's information Group Ltd 1998.

17 Pagonis. Moving Mountains p 210.

18 General Sir Sam Cowan KVB CBE, Chief of Defence Logistic. RUSI Journal Dec, 1998.

parte del plan estratégico para una Cadena de Abastecimiento Integrado para las Fuerzas Armadas chilenas.

4.- Sistemas de Información Integrados

La integración del flujo de materiales, documentos, información y finanzas que optimiza las entregas individuales, necesita un Sistema de Información Logística de las Fuerzas Armadas Integrado que lo apoye. Esto puede proporcionar visibilidad y control de los diferentes procesos para cada elemento en la cadena de abastecimiento.

Este concepto puede ser desarrollado como nodos y enlaces que creen un "canal logístico". Obviamente, todas las ramas presentan diferencias; no obstante, el proceso general involucra la distribución física, almacenaje, manipulación de materiales, administración de inventarios, manejo de información y relaciones comerciales que pueden ser administrados de manera integrada.

El sistema debería estar integrado como un todo para las Fuerzas Armadas y proporcionar información relacionada con el estado del proceso, costo y condiciones. Asimismo, considerando el aspecto dinámico del proceso de abastecimiento en la actualidad, se requiere la integración de información no clasificada con los proveedores. Incluso, cuando la información sea más accesible desde cualquier parte, la presencia local de una Misión Logística Militar en países industrializados podría constituir una ventaja. Para algunos equipos complejos existe un único proveedor, de modo que el conocimiento personal de ellos y sus procesos en la industria produce mejores relaciones y permite que se mejore la continuidad de abastecimiento.

5.- Contratación Externa

Las iniciativas deben fluir desde el Ministerio de Defensa, ya que son las que tienen la fuerza para definir la visión y proponer los cambios necesarios en leyes o procedimientos. Esto contiene en el fondo una estrategia de muy alto nivel a largo plazo. Luego, considerando las misiones de las Fuerzas Armadas, evidentemente las funciones que no son esenciales pueden ser de contratación externa.

Esta debe realizarse cuidadosamente, a fin de crear una visión compartida para contrataciones externas sistemáticas, en áreas en las cuales exista carencia de competencia y que obviamente no son esenciales¹⁹.

Los teatros de operaciones extremos como Punta Arenas²⁰, donde el transporte en tiempo de guerra sería difícil desde el centro del país, podrían tratar de desarrollar la industria local para proveer ciertos niveles de autosuficiencia y así ser considerados como multiplicadores efectivos de la fuerza.

Aún más, debido al pequeño tamaño del área, toda la comunidad estaría involucrada en la guerra, integrando la comunidad y la industria local en el ambiente de la defensa y representando una contribución a la misión de las Fuerzas Armadas.

19 [Hppt://www.outsourcing.com](http://www.outsourcing.com)
20 Punta Arenas el promedio de temperatura es de 7° C (44° F). Vientos huracanados son comunes en esta región.

CONCLUSIONES

Chile es un pequeño cliente y está situado lejos de los países industrializados. Esta condición geográfica y la experiencia vivida de embargos y restricciones han impactado la administración de la cadena de abastecimiento.

Por lo tanto, es importante lograr la autosuficiencia, desarrollando industrias nacionales y proveedores locales y definiendo los niveles apropiados de existencias. Además, estas medidas reducirán el derroche, costos de transporte y disminuirán el riesgo de una larga entrega defectuosa²¹. Consolidando los requerimientos de las tres Instituciones individuales en una sola y considerando algunas contrataciones externas en las actividades no esenciales, sería posible lograr reducciones de costos.

Con el propósito de alcanzar estas metas, a nivel del Ministerio de Defensa se debería desarrollar un plan estratégico para una Cadena de Abastecimiento Integrado para las Fuerzas Armadas chilenas.

Dicha Cadena debería estar sustentada por un Sistema de Información Logística de las Fuerzas Armadas Integrado, que proporcione visibilidad y control de los diferentes procesos para cada elemento en la cadena de abastecimiento. No obstante, aun cuando las prácticas comerciales puedan costar menos, se debe reconocer que la "defensa" es un "bien público" y diferente del proceso en el negocio comercial. Por consiguiente, sus criterios son diferentes para determinar cuál es el mejor valor por dinero.

La administración de la cadena de abastecimiento eficiente debe ser desarrollada en la paz, a fin de lograr las metas en la guerra. "Guerra: Es un medio serio para un fin serio" y cuando un elemento no satisface las necesidades militares, los esfuerzos de los soldados pueden resultar desaprovechados en el campo de batalla. Las economías hechas durante el tiempo de paz pueden no justificar la derrota.

21 O'Grady PJ. Putting the Just in Time, p 110.



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