



POLÍTICA

Nº 93
2004

y ESTRATEGIA

DAVID MORA CORTÉS | *Análisis y reflexiones acerca de la seguridad hemisférica en el siglo XX*

IVÁN WITKER BARRA | *Mediterraneidad, soberanía y paradiplomacia: tres ejes de discusión teórica para la problemática chileno-boliviana*

MIGUEL NAVARRO MEZA | *Gran estrategia nacional: un diseño de inserción de las potencias medias en el sistema internacional*

GUSTAVO URZÚA LIRA | *Civiles y militares en la reconstitución democrática de latinoamérica.*

JULIO VON CHRISMAR ESCUTI | *El Silala es un río y como tal debe ser considerado*

DANIEL SOTO MUÑOZ | *La cooperación militar, policial y civil en Operaciones de Paz Complejas*

www.anepe.cl

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



N° 93

SANTIAGO, CHILE, ENERO - MARZO 2004
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 Guillermo Castro Muñoz

Vocales

CN. Francisco Guzmán Vial

TCL. Gonzalo Gallardo Bareyre

TCL.

Profesor

Profesor Julio Soto Silva

Nelson Montenegro Lepe

Profesor Gustavo Basso Cancino

Comité Editorial

Profesora Jeannette Irigoien Barrenne

Profesor Francisco Le Dantec Gallardo

Profesor Enzo Di Nocera García

Profesor Iván Witker Barra

Realización y Corrección de texto:
Mago Editores / E-mail: editorial@magoeditores.cl
diseño: Ruth Jiménez Asencio
Impresión: LOM

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 Word, letra Arial tamaño N° 12. Adjuntando el diskette correspondiente o remitirlo por medio de Correo Electrónico.
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, sólo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el texto para una mejor comprensión de los lectores. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra.
 - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
 - Señalar a pie de página las citas textuales y las referencias, como asimismo la bibliografía consultada, al final del trabajo, si es necesario.
 - Adjuntar un breve resumen (abstract) del tema, **en español y en inglés**, de una extensión máxima de 15 líneas.
 - Adjuntar breve curriculum del autor, (principalmente con sus títulos y grados académicos), además de sus datos de dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.
- 5.- Los trabajos que, por alguna razón, no sean aprobados por el Consejo Editorial de nuestra revista, serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
- 6.- Los escritos deberán ser remitidos al Director de la Revista «**Política y Estrategia**».
- 7.- Para cualquier información sírvase contactarse al Correo Electrónico publicac@anepe.cl

SUMARIO

Página

- * Página Editorial _____ 7
Director de la Revista

- * Análisis y reflexiones acerca de la seguridad hemisférica en el siglo XX _____ 9
Sr. David Mora Cortés

- * Mediterraneidad, soberanía y paradiplomacia:
tres ejes de discusión teórica para la problemática chileno-boliviana _____ 29
Profesor Iván Witker Barra

- * Gran estrategia nacional: un diseño de inserción de las potencias
medias en el sistema internacional _____ 42
Profesor Miguel Navarro Meza

- * Civiles y militares en la reconstitución democrática de latinoamérica _____ 65
Coronel de Aviación Gustavo Urzúa Lira

- * El Silala es un río y como tal debe ser considerado _____ 72
Profesor Julio Von Chrismar Escuti

- * La cooperación militar, policial y civil en Operaciones
de Paz Complejas _____ 93
Capitán (C.) Daniel Soto Muñóz

EDITORIAL

En el mes de diciembre recién pasado asumió como Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, el General de Brigada Sr. Guillermo Castro Muñoz.

Esta primera edición del año 2004, que corresponde a la Revista N° 93, contiene varios artículos que se refieren a aspectos de seguridad, con una concepción moderna y novedosa, considerando la reconceptualización que en el último tiempo ha venido sufriendo este concepto.

Como función indelegable y permanente del estado, la seguridad contiene todas y cada una de las dimensiones que abarcan la vida en sociedad. Como necesidad humana es muy compleja y debe enfocarse desde una óptica multidimensional para que sirva de guía a las estrategias e instrumentos que el Estado utiliza para afrontar las amenazas, considerando que la mayoría de los problemas deben ser resueltos idealmente, sin utilizar la fuerza militar, y que todos los aspectos de la vida humana y social no pasan por ser "securitizados", vale decir, que no se observen y diagnostiquen bajo una óptica de seguridad.

En esta edición se tratan, además de los temas de seguridad, conceptos que están apareciendo en el ámbito académico como es el caso de la "paradiplomacia", que tiene gran significación en el desarrollo futuro de las Relaciones Internacionales.

Otro de los aspectos tratados, son las operaciones de paz complejas y la demostración documentada de la condición de río que tiene el Silala.

En los próximos números de este año. se tratarán como temas centrales el "Concepto de soberanía y el principio de no intervención", "La cooperación en las Relaciones Internacionales del siglo XXI" y " Seguridad SubRegional", con lo que se espera contribuir al debate académico de lo que interesa a la comunidad nacional, presentando en lo posible, diversos puntos de vistas de los aspectos que estén en la discusión, de manera que nuestros lectores tengan un amplio panorama para llegar a sus propias conclusiones.

Consecuente con lo anterior, se invita a los interesados en los temas de la Seguridad y de la Defensa, como también a los académicos, profesionales universitarios, investigadores, profesores, tanto nacionales como del extranjero, a escribir en nuestras paginas, de acuerdo a las formalidades y pautas que se indican precedentemente en esta revista.

Como la Revista "Política y Estrategia" es de una frecuencia trimestral, lo que no es adecuado para un debate o intercambio de opiniones referentes a los puntos de vistas de nuestros lectores, se les invita a interactuar a través de la pagina web de la ANEPE, la que estará disponible para este efecto, en <http://>

www.anepe.cl. ; así, el debate que se produzca fortalecerá el conocimiento en esta área de las ciencias sociales que nos preocupa.

A partir de este año la pagina web tiene un editor permanente, lo que permite una gran agilidad y rapidez en el desarrollo de debates y en el intercambio de opiniones a través de este medio.

La Revista "Política y Estrategia" espera contribuir, de esta manera, a la tarea permanente de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de ser el lugar de encuentro de la comunidad de la Defensa de nuestro país, entendida esta como la instancia académica en que los interesados en esta temática pueden intercambiar ideas.

Santiago, marzo 2004

ANÁLISIS Y REFLEXIONES ACERCA DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA EN EL SIGLO XX

DAVID MORA CORTÉS*

This essay covers the analysis of the inter-American system which prevailed in the century which has just finished, in order to understand the hemispheric safety in the 20th century. Several ideals that were matter of discussions are described, in relation to American unity. In this way, we can think about the reasons why the current instruments of continental safety arose and are maintained.

INTRODUCCION

Las connotaciones de los diversos términos de los idearios continentales que han prevalecido desde el siglo XIX, han sufrido cambios radicales derivados de las diversas controversias que se han suscitado, por tal razón se analizará brevemente cada una de las diferentes acepciones que, a lo largo de la historia, surgen y se contraponen.

Idearios continentales

Hispanoamericanismo

El término se origina como una aspiración a la unidad en el Congreso Anfictiónico de Panamá¹, convocado por Simón Bolívar, para lograr la unidad de los Estados americanos, cuya finalidad principal era la de organizar una alianza contra España y cualquier otra potencia que atacara las libertades de cualquiera de los Estados americanos recientemente independizados.

El hispanoamericanismo se desvanece en Tacubaya, México (porque no logró reunirse) y se reconstituye en Lima, Perú los años 1847 a 1848; en Santiago, Chile, en 1856; y nuevamente, en Lima, Perú, de 1864 a 1865; para claudicar en Paraguay en el período de 1865 a 1870 y en la guerra del Pacífico de 1879 a 1873.

Panamericanismo

El 1º de diciembre de 1823, el Presidente norteamericano James Monroe en su discurso dirigido al Congreso de los Estados Unidos, presentó una controvertida tesis anticolonista y antiintervencionista, conocida como la Doctrina Monroe, que se basa en tres principios fundamentales:

- No-intervención en los asuntos americanos.
- Declaración de que América ya no es susceptible de nuevas colonizaciones por parte de potencias europeas.

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

¹ De la Colina, Rafael; *El protocolo de reformas al tratado interamericano de asistencia recíproca*; Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1977, pp. 31–36

- No-intervención en los Estados americanos por parte de Europa, “América para los americanos”.

Esta doctrina es la esencia del panamericanismo; los dos últimos principios permitieron la presencia norteamericana en los asuntos domésticos de los países latinoamericanos desde 1823 hasta la fecha.

Interamericanismo

La Conferencia de Chapultepec en 1945, la segunda guerra mundial y la política del Buen Vecino, logró la transformación del panamericanismo en interamericanismo.

Latinoamericanismo

El nombre de este hemisferio es América, término derivado del latín *Americus*, que apareció por primera vez en 1505, en la obra *Cosmographie introductio*, que atribuyó de forma equivocada el descubrimiento de este continente al navegante italiano Américo Vespucio; lo cual levantó muchas inconformidades, al nombrar el continente con el nombre de una persona que no descubrió estas tierras².

Los latinos eran habitantes del Lacio capital de Roma, cuyo lenguaje era el latín, dominaron durante el imperio romano, los territorios que ocupan Francia, España y Portugal; países que habrían de conquistar posteriormente la mayor parte del territorio americano, y que, con su mestizaje, produjeron las naciones llamadas latinoamericanas.

Se dice que el colombiano José María Torres Caicedo, utilizó por primera vez la palabra latinoamérica, en la obra *Utopía de la nueva América*, para referirse al conjunto de países colonizados por España, Portugal y Francia en este hemisferio. Se afirma también, que Francisco Bilbao, fue el primero en usar el término latinoamérica, en una conferencia dictada en julio 24 de 1856 en París, Francia, en donde retomó la idea Torres Caicedo, para difundirlo posteriormente, aprovechando sus contactos diplomáticos y culturales en Europa.

Fernando del Paso en su libro *Noticias del imperio*, afirma que América Latina fue un término inventado por Michel Chevalier, promotor de la teoría Panlatina de Napoleón III, con el propósito de satisfacer los afanes imperialistas franceses de la época, abarcando asimismo, las colonias francesas del Caribe, presentes y futuras; con la ideología de la latinidad, Francia pretendió legitimar sus deseos expansionistas como imperio. La invasión francesa en México formó parte de la política Panlatina de Napoleón III, quien en una carta que le dirige al General Forey, en junio 3 de 1862, le señala que³:

“...si México conserva su independencia y mantiene la integridad de su territorio” y si “con el apoyo de Francia se consolida en él un gobierno estable, habremos devuelto a la raza latina del otro lado del océano su fuerza y su prestigio, garantizando la seguridad de nuestras colonias en las Antillas”.

2 Borja, Rodrigo; *Enciclopedia de la política*; Fondo de Cultura Económica; México 1997, pp. 27–29.

3 Idem.

Para otros analistas, como De la Colina, la expresión de latinoamericanismo es una expresión de carácter geopolítico más que histórico-cultural o étnico, el cual surge con la plena incorporación del Brasil y Haití en el siglo XIX al movimiento continental fuera del hispanoamericanismo, así como la incorporación reciente de las naciones insulares de habla inglesa⁴.

Organización de Estados Americanos (OEA)

Antecedentes

Los principios de cooperación regional se remontan al siglo XIX, cuando en 1826, el libertador Simón Bolívar convocó al Congreso de Panamá con la idea de crear una asociación de Estados en el hemisferio⁵. Otro mecanismo de asociación internacional surge en 1889, cuando Estados Unidos convoca a celebrar la Primera Conferencia Internacional Americana⁶, efectuada en la ciudad de Washington DC, en 1890, se estableció la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas⁷ y su Secretaría Permanente, órgano dedicado a la distribución de información comercial a través de la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, predecesora de la OEA.

La segunda reunión se llevó a cabo en México a finales de 1901 y principios de 1902, siendo su principal logro, la creación de la Oficina Sanitaria Internacional. En 1910 esta organización se convirtió en la Unión Panamericana, la cual garantizaba la continuidad entre una conferencia y otra, ya que antes estuvo poco institucionalizada. Los temas dominantes en las conferencias eran controversias y acuerdos de comercio, turismo y agricultura; México estaba más interesada en principios jurídicos como la no-intervención y la igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros.

Durante 1933, en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, en Montevideo, Uruguay, se consagra por vez primera la norma que proscribe la intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de un Estado.

A finales de 1936, se denotaba un claro temor norteamericano de inmiscuirse en la segunda guerra mundial, fundamentado en la situación de fuerza que el ejército alemán bajo la conducción de Adolfo Hitler como Canciller de Alemania, se reflejaba en la invasión de Europa, y por la creciente agresividad del ejército japonés; Estados Unidos reorientó su política hacia Latinoamérica, dado que el hemisferio occidental podía convertirse en blanco de la agresión externa y se hacía cada vez más necesario asegurar su defensa. Personalmente el Presidente Roosevelt se encargó de promover dicha política⁸.

Para hacer frente a las amenazas de los países del Eje, se perfeccionó un mecanismo de consulta y de recíproca defensa del hemisferio mediante la De-

4 De la Colina, op. cit.

5 Se introduce en este momento, el término hispanoamericanismo.

6 En este período se promueve el vocablo panamericanismo.

7 Sepúlveda Amor, Bernardo; *Las relaciones interamericanas: cuestiones de política, derecho y diplomacia*, en Revista Mexicana de Política Exterior, número 59, febrero 2000, pp. 131-149.

8 Paz Salinas, María Emilia; *México y la defensa hemisférica, 1939-1942*; en, Rafael Loyola, *Entre la guerra y la estabilidad política -el México de los 40-*, editorial Grijalbo y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 1990, pp. 49-65.

claración de Panamá, adoptada en 1939. Consciente de la vulnerabilidad de las naciones latinoamericanas, Estados Unidos planteó la necesidad de fortalecer la estructura económica de estos países, prometiendo incrementar la asistencia financiera a cambio de establecer un cinturón de seguridad continental; esto permitió cortar las relaciones comerciales que sostenía México con Italia y Alemania⁹ desde 1938, a raíz del bloqueo decretado por parte de las empresas petroleras norteamericanas y británicas a raíz de la expropiación petrolera de 1938 por iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas¹⁰.

A medida que se daban los hechos en Europa, el temor de una invasión al hemisferio occidental crecía, principalmente en 1940, con la toma de los Países Bajos y la caída posterior de Francia, lo que planteaba la posibilidad real de ocupación de las colonias caribeñas por parte de Alemania. Durante la segunda reunión de consulta en La Habana, Cuba, en 1940, denominada Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones de América, se fortaleció el principio de solidaridad hemisférica, rechazando a la vez, la transferencia de colonias de un poder a otro. Asimismo, se consideró que cualquier amenaza a la integridad territorial o a la independencia política de un Estado americano por parte de un poder extracontinental debería ser considerado como un acto de agresión a los demás.

Por lo tanto, Estados Unidos estaba dispuesto a hacer todo cuanto estuviera a su alcance para asegurar la acción conjunta de las naciones latinoamericanas en caso de un ataque extrahemisférico; esta acción facilitó el sacrificio de intereses económicos norteamericanos en Latinoamérica incluyendo los petroleros en México.

Cabe mencionar que la amenaza alemana en 1940, no se limitaba a un ataque militar, sino que incluía un peligro más eminente, el económico. Considerando que Alemania saliera victoriosa, haría peligrar los intereses económicos norteamericanos¹¹; ya que no sólo impondría su sistema de dominio político y económico en Europa, sino que también lo haría en el resto de occidente. Eso explica la recurrente necesidad norteamericana de obtener el respaldo latinoamericano de un cinturón de seguridad a cambio de fortalecer los sistemas financieros y comerciales.

Durante las reuniones de Río de Janeiro y Panamá en 1942 y 1943, se llegó a la ruptura colectiva con los países del Eje¹², y a la declaración del estado de guerra entre estos países y los Estados americanos. A fines de la segunda guerra mundial, en 1944, México convocó¹³ una conferencia especial con el propósito de definir el tipo de relación que habría de establecerse entre un sistema regional como el interamericano y una organización universal. Del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945 se celebró en México, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de Guerra y de la Paz, conocida como la Conferencia

9 Las empresas petroleras afectadas a raíz de la expropiación de 1938, promovieron entre la opinión pública, que el Presidente Lázaro Cárdenas era pronazi y profascista.

10 Paz Salinas, op. cit., p. 53.

11 Idem., p. 56.

12 Alemania, Italia y Japón.

13 Período de la administración del Presidente Manuel Ávila Camacho.

Chapultepec, con el propósito de llevar a buen término el esfuerzo de defensa y garantía de la integridad continental y resolver en tiempos de paz los problemas económicos durante la posguerra.

México, entre los diversos proyectos que presentó en esa conferencia, los cuales fueron aprobados, destacó por el principio de que cualquier agresión, presente o futura, en contra de un Estado americano sería considerada como una agresión a toda América, ya que este es el origen del principio de defensa colectiva¹⁴.

Posteriormente, el 30 de abril de 1948, 21 naciones del hemisferio se reunieron en Bogotá, Colombia, para adoptar la Carta de la OEA, con la cual confirmaron su respaldo a las metas comunes y el respeto a la soberanía de cada uno de los países. Desde entonces, se ha expandido para incluir a las naciones del Caribe y también a Canadá.

Junta Interamericana de Defensa (JID)

La JID es una organización militar internacional que promueve los intereses relacionados con la cooperación en materia de seguridad hemisférica. Realiza actividades como el desminado y las MFCS sirven para apoyar directamente las metas de seguridad de la OEA y de los Ministros de Defensa. La Junta también ofrece un curso de altos estudios de defensa hemisférica para los dirigentes militares y civiles en el Colegio Interamericano de Defensa (CID)¹⁵.

Su origen data a raíz de la decisión adoptada por la Tercera Reunión de Consulta celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1942; en la cual los Ministros de Relaciones Exteriores recomendaron «La reunión inmediata, en Washington, de una comisión compuesta por técnicos militares o navales nombrados por cada uno de los gobiernos, para estudiar y sugerir a éstos las medidas necesarias para la defensa del Continente.»

Este fue un paso adoptado luego que la Segunda Reunión de Consulta celebrado en La Habana, Cuba, en 1940, reunida inmediatamente después de la invasión por parte de Alemania a los Países Bajos y a Francia, lo cual provocó la preocupación de los Estados americanos ante la eventualidad de un reclamo alemán sobre las colonias en América de los países invadidos. Esta situación originó la Declaración XV Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas en la cual se reafirmaba el procedimiento de la consulta entre los Estados y se reiteraba el concepto de que «un atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, soberanía o independencia política de un Estado americano sería considerado como un acto de agresión contra todos ...».

La JID quedó constituida formalmente el 30 de marzo de 1942 y su labor consiste «en preparar gradualmente a las Repúblicas americanas para la defensa del Continente mediante la realización de estudios y la recomendación de las medidas destinadas a tal efecto». En la Conferencia Interamericana

14 Sepúlveda Amor, op. cit., p. 136.

15 Consultado en www.jid.org.

sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, ya mencionada, se adoptó la resolución IV, Constitución de un Organismo Militar Permanente.

El 13 de junio de 1945, la JID elaboró un proyecto para la creación del organismo permanente previsto por la resolución IV de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, al cual denominó Consejo Militar Interamericano de Defensa. El Consejo Directivo de la Unión Panamericana, por su parte, al preparar el Proyecto de Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano como base de lo que sería la Carta de la OEA, incluyó, como uno de los órganos del Consejo de la OEA, al Consejo Interamericano de Defensa.

El Presidente de la JID, de acuerdo con sus Estatutos, es un militar representante del país sede, que es Estados Unidos. Está integrada por cuatro órganos principales: el Consejo de Delegados, el Estado Mayor, la Secretaría, y el CID.

El Consejo de Delegados es el principal cuerpo encargado de prestar asesoría a los gobiernos de los Estados y tomar decisiones en la JID. Los Delegados que lo integran son representantes de las jerarquías militares, designados de manera directa por los Estados que han decidido participar en la JID. Cada Delegación tiene derecho a un voto y no existe poder de veto. El Consejo de Delegados determina las políticas y dirige las actividades de los otros órganos, ya sea en forma directa o a través de comisiones nombradas especialmente al efecto. El Consejo de Delegados se reúne en sesiones bimensuales; sin embargo, se puede convocar sesiones extraordinarias cuando lo considere necesario.

El Estado Mayor desarrolla y actualiza planes militares, prepara estudios, desempeña las funciones de asesoría y planeamiento necesarias para responder a los cambios en los asuntos relativos a la seguridad hemisférica y lleva a cabo cualquier otra tarea que le asigne el Consejo de Delegados. El trabajo se ejecuta a través de las Divisiones permanentes (Planes, Logística, e Inteligencia) o a través de comités especialmente nombrados. El Estado Mayor tiene carácter multinacional y está integrado por oficiales del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea de varios Estados miembros. Las Delegaciones pueden asignar al Estado Mayor a tantos oficiales como lo deseen sin que exista un límite numérico.

Los oficiales del Estado Mayor realizan análisis y formulan propuestas para la resolución de problemas que son considerados de preocupación colectiva en el hemisferio, en las siguientes áreas: desminado, desastres naturales, MFCS, control de abuso de drogas, mantenimiento de la paz, medio ambiente y desarrollo sostenible, derechos humanos, seguridad hemisférica y defensa continental.

El CID prepara personal militar y funcionarios civiles de los Estados Americanos para ocupar cargos de responsabilidad en el hemisferio. El Colegio cuenta con un plan de estudios de posgrado complementado por diversos programas académicos, investigaciones y publicaciones.

De los 34 países miembros de la OEA, solamente 22 Estados son miembros activos de la JID, los cuales se citan a continuación:

- Antigua y Barbuda.
- Argentina.
- Bolivia.
- Brasil.
- Chile.
- Colombia.
- República Dominicana.
- Ecuador.
- El Salvador.
- Guatemala.
- Honduras.
- México.
- Nicaragua.
- Paraguay.
- Perú.
- Trinidad y Tobago.
- Estados Unidos.
- Uruguay.
- Venezuela.
- Costa Rica.
- Guyana.
- Barbados.

Son miembros inactivos de la JID, los siguientes Estados:

- Panamá.
- Haití.
- Surinam.

Hasta la fecha no se ha establecido dentro de la OEA ningún órgano con funciones permanentes de planeamiento de la defensa continental. Los existentes demuestran una duplicidad y a la vez un conflicto de competencias entre sí y con las asignadas a la JID, como un organismo de planeamiento militar permanente para la defensa continental, sin relación orgánica con la OEA y sus componentes, pero sí está vinculada directamente a los gobiernos americanos.

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

Antecedentes

Sin lugar a dudas la filosofía del TIAR tiene su origen en 1826 cuando por iniciativa del libertador Simón Bolívar, Presidente de la República de la Gran Colombia, se convoca el congreso latinoamericano en la ciudad de Panamá, donde se aprobó el tratado de Unión Liga y Confederación Perpetua¹⁶. A la mencionada conferencia asistieron los Plenipotenciarios de la Gran Colombia (constituida en la época por Colombia Venezuela, Ecuador y Panamá), México, Perú (incluido el alto Perú o Bolivia) y Centro América (constituida para la época por los cinco Estados Centroamericanos que en 1824 habían formado la República Federal Centroamericana)¹⁷. Esta Unión consideraba la defensa común defensiva y ofensivamente, si fuera necesario.

¹⁶ Con la creación de este organismo, se promueve abiertamente el hispanoamericanismo.

¹⁷ Fino Rodríguez; Camilo, Coronel; El tratado interamericano de asistencia recíproca y la seguridad hemisférica, trabajo de investigación presentado al Colegio Interamericano de Defensa, en mayo de 2000.

Al estudiar el TIAR es sorprendente observar que toda la ideología pregonada en 1826 forma parte del Derecho internacional Americano. Firmado a nombre de los pueblos y gobiernos de la época, llevaba el sello de consolidar y fortalecer las relaciones de amistad y buena vecindad y lógicamente tenía el sello inconfundible de la resolución VIII de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de Guerra y de la Paz, reunida en México, donde se recomendó la celebración de un tratado destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América.

La Conferencia de Río de Janeiro de 1947, tenía como propósito codificar en un convenio internacional los principios de defensa colectiva inscritos en el Acta de Chapultepec. La posición mexicana que mantuvo en 1945 de la defensa colectiva, cambió dos años después¹⁸ por el de ampliar el horizonte político, económico y cultural de la Unión Panamericana y darle al sistema una base jurídica, eficaz y sólida; prefiriendo discutir la organización institucional que la alianza militar interamericana¹⁹. Además, se opuso a la creación del Estado Mayor Continental, buscando limitar el campo geográfico de aplicación del tratado de defensa colectiva, en el continente americano.

El TIAR fue suscrito en Río de Janeiro, Brasil²⁰, el 2 de septiembre de 1947 y entró en vigor el 3 de diciembre de 1948; fue el primer tratado de defensa colectivo permanente en el que intervino Estados Unidos y sirvió como guía para otros acuerdos celebrados durante la guerra fría²¹. Distingue entre el ataque armado y otras formas de agresión, y entre la agresión que ocurra dentro y fuera de una zona geográfica designada, especificando las respuestas colectivas requeridas bajo las diversas circunstancias.

El Tratado de Río se originó para rechazar toda agresión proveniente de un país extra-continental, (como era la idea del Presidente Roosevelt de Estados Unidos). El TIAR no creó ni el Estado Mayor Conjunto ni otros cuerpos militares permanentes, tuvo alcance geográfico acotado estrictamente al continente americano, estableció un sistema de votación y adopción de resoluciones al voto de dos tercios de los miembros. En el TIAR convergen el Acta de Chapultepec y el artículo 51 de la Carta de la ONU, que reconoce expresamente el derecho de legítima defensa individual o colectiva (derecho a hacer la guerra).

Los conceptos que caracterizan al TIAR condensan la historia de América desde que las naciones latinoamericanas lograron su independencia y libertad y constituye un punto importante en el desarrollo jurídico del sistema interamericano. Es el resumen de muchos años de buscar los mecanismos para convivir en paz y actuar contra las agresiones²².

La base ideológica del Tratado de Río, fue que la comunidad americana afirmaba como verdad manifiesta, lo siguiente:

18 Período de la administración del Presidente Miguel Alemán Valdéz, primer presidente civil mexicano, durante el siglo XX.

19 Sepúlveda Amor, op. cit, p. 137.

20 Por esa razón al TIAR se le conoce como el Tratado de Río.

21 Atkins, G. Pope; América Latina en el sistema político internacional, Biblioteca de Ciencias Políticas, tomo 3, editorial Gernika, México 1979, p. 358.

22 De la Colina, op. cit, pp. 40-41.

- Que una condición necesaria para la seguridad y la paz era la organización jurídica.
- Que la paz se fundamenta en la justicia y en el orden moral.
- Que deben reconocer y proteger internacionalmente los derechos y libertades de la persona humana.
- Que la paz se fundamenta en el bienestar de los pueblos.
- Que la paz se fundamenta en la efectividad de la democracia para la realización de la justicia y la seguridad.

El TIAR ha sido aplicado en 18 ocasiones, en las siguientes controversias (véase el cuadro 1):

Cuadro 1. Controversias en que fue aplicado el TIAR.

Controversia	Fecha
Costa Rica y Nicaragua.	1948
Situación del Caribe.	1950
Guatemala. ²³	1954
Costa Rica y Nicaragua.	1955
Honduras y Nicaragua.	1957
Panamá y Nicaragua.	1959
Queja de Venezuela por el atentado contra su Jefe de Estado.	1960
Solicitud de Colombia por situación de Cuba.	1961
Solicitud de Estados Unidos con motivo del establecimiento en Cuba de armas ofensivas con capacidad nuclear, suministradas por potencias extracontinentales ²⁴ .	1962
Solicitud de Costa Rica por la situación conflictiva entre República Dominicana y Haití.	1962
Solicitud de Venezuela por denuncia de actos de intervención y agresión por parte de Cuba.	1963
Panamá y Estados Unidos ²⁵ .	1964
Conflicto entre El Salvador y Honduras ²⁶ .	1969
OEA, a solicitud de Ecuador, por actos de los Estados Unidos.	1971

23 Estados Unidos promovió una declaración de compromiso latinoamericano para una intervención colectiva en contra del comunismo internacional, tácitamente dirigida a Guatemala.

24 Se refiere a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), hoy Rusia.

25 Acusación de Panamá contra los Estados Unidos, por actos de agresión contra su soberanía, durante enfrentamientos entre panameños y residentes norteamericanos en la zona del Canal; fue un caso especial al romperse relaciones diplomáticas, las cuales se reanudaron posteriormente.

26 Es la única guerra convencional librada entre Estados americanos; se le denominó la "Guerra del fútbol", motivada por razones demográficas (emigración masiva de salvadoreños a Honduras), el pretexto fue la eliminatoria de fútbol en ese año, a raíz de las protestas antisalvadoreñas.

Ecuador, a petición de Colombia, Costa Rica y Venezuela, para reconsiderar sanciones a Cuba.	1974
OEA, al dejar en libertad a los Estados americanos, para tener o no relaciones con Cuba ²⁷ .	1975
Argentina e Inglaterra ²⁸ , conflicto bélico en Las Malvinas ²⁹ .	1982
Estados Unidos de América, ataques terroristas en New York y Washington DC.	2001

Las características más notables de estas aplicaciones son las siguientes³⁰:

- Todos los casos involucraron disputas interamericanas y ninguna se relacionó con actos que emanaran de fuera del hemisferio.
- En la mayoría de los casos, el Consejo de la OEA actuó como Órgano de Consulta de acuerdo con el artículo 12 del Tratado de Río.
- Se convocaron en cuatro ocasiones Reuniones de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. Convocándose a otras dos reuniones para considerar la eliminación de sanciones adoptadas en reuniones anteriores.
- Cuatro veces se aplicaron sanciones: contra República Dominicana en 1960 y contra Cuba en 1962, 1964 y 1967.

Las intervenciones del TIAR han sido reconocidas por su utilidad y valor, como en el conflicto de El Salvador y Honduras. Pero también ha sido duramente cuestionado como en los casos siguientes:

- Exclusión de Cuba en el sistema interamericano en enero de 1962, evidenciando con ello que la lucha contra el comunismo era más trascendental que la solución pacífica de los conflictos americanos.
- Guerra de Las Malvinas en Argentina durante 1982.
- Invasión norteamericana en Granada durante 1983.
- Guerra de baja intensidad³¹ en Centroamérica en la década de los 80's.
- Operación militar antinarcóticos Blast Furnace en Bolivia en 1986.
- Invasión norteamericana en Panamá en 1989.

Cabe reconocer que este tratado ha sido útil para moderar la carrera armamentista en el continente, ya que solamente Argentina y Brasil se han convertido en exportadores de armas de alta tecnología³² principalmente a Esta-

27 Resolución elaborada principalmente por México, los Estados Unidos votaron a favor, en la XVI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el 29 de julio de 1975 en San José, Costa Rica.

28 Sohr, Raúl; Para entender la guerra; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial, México 1990, p. 15.

29 La guerra de las Malvinas es la única guerra regular librada en Sudamérica, desde la segunda guerra mundial.

30 Atkins, G. Pope; op. cit, pp. 359–360.

31 El conflicto de baja intensidad, se refiere a la lucha insurgente, que es un fenómeno político cuyas raíces son sociales y económicas. Este tipo de guerra no se gana con el uso de la fuerza, sino en el campo político.

32 Ambos países firmaron un acuerdo en el que renunciaban al uso y desarrollo de armas nucleares, el 28 de noviembre de 1990.

dos del Medio Oriente, lo que podría provocar una queja fundada en la limitación de flujo de armas de un patrón doble, por ejemplo, Estados Unidos vende aviones militares a Israel y a Egipto, y al mismo tiempo tratan de impedir que Brasil venda misiles a Siria y probablemente a Irak³³. Brasil ha desarrollado una industria armamentista polifacética y refinada. El Presidente venezolano Hugo Chávez, anunció el 8 de junio de 2002, que convertirá la industria militar de Venezuela, en una de las más prósperas de América del Sur, lo que a su juicio, permitirá elevar los niveles de independencia y soberanía del país, promoviendo con ello el "... fortalecimiento del poder nacional en todos sus componentes, el militar, el económico, el social, el político y el moral. Mi gobierno lleva tres años haciendo esfuerzos para repotenciar el poder militar, tanto en materiales como equipos."³⁴, con ello Venezuela se integra a Brasil y Argentina en la competencia de la industria militar en Sudamérica.

Protocolo de reformas al tratado

El Proyecto de reforma al TIAR, presentado por la Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano para Proponer Medidas para su Reestructuración (CEESI), creado durante el tercer período de sesiones de la Asamblea General de la OEA en abril de 1973, fue aprobado en San José de Costa Rica, el 26 de julio de 1975, pero no ha entrado en vigor porque solamente fueron ratificado por ocho de los 21 países miembros del tratado³⁵. Aunque este protocolo no ha entrado en vigencia, es importante analizarlo y sintetizarlo con el fin de lograr mejor comprensión de los alcances y pretensiones del documento.

Durante la asamblea realizada en abril de 1973, México planteó en ese entonces³⁶, "... la necesidad urgente de modificar en forma sustancial el TIAR, por haber sido éste, más que la Carta de la Organización³⁷, la fuente de las mayores transgresiones a los principios de solidaridad interamericana y de respeto a la soberanía de los Estados Miembros."³⁸, de igual manera, otra de las razones que motivaron a México plantear las reformas, fue la interpretación cada vez más extensiva y analógica del TIAR y la Carta de la OEA en su capítulo sobre Seguridad colectiva.

Cabe señalar que a 28 años de esa asamblea, el 6 de septiembre de 2001, personalmente el Presidente Vicente Fox Quesada, en el seno de la Asamblea General de la OEA, señaló que el TIAR era un claro ejemplo de "obsolescencia e inutilidad"³⁹, proponiendo en su lugar un nuevo sistema de seguridad en el hemisferio. De igual forma, el Embajador de Canadá en México, Keith H. Christie, en una visita que realizó a la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 25 de abril de 2002, mostrándose optimista en cuanto a la postura de México para definir la

33 Ullman, Richard, Los Estados Unidos, América Latina y el mundo después de la guerra fría, en Abraham Lowenthal y Gregory Treverton, (comp.); América Latina en un mundo nuevo, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p. 33.

34 Mural, 9 de junio de 2002, p. 11-A.

35 Lo ratificaron Brasil, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, Haití, México, Perú y República Dominicana.

36 Por instrucciones del Presidente Luis Echeverría Álvarez, la delegación mexicana presentó esa postura.

37 Se refiere a la Carta de la OEA.

38 De la Colina, op. cit., p. 9.

39 Tokatlian, Juan Gabriel; La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR, en Foreign Affairs en español, primavera 2002, p. 102.

seguridad en el ámbito hemisférico, puesto que advirtió que “El concepto implica seguridad humana; lo podemos hacer juntos para promover un mejor ambiente; qué hacer en casos de desastres naturales; cómo trabajamos juntos para luchar contra el narcotráfico”⁴⁰.

El protocolo de reforma al TIAR consta de un preámbulo y 13 artículos. Los dos primeros son las partes centrales y los once restantes tratan temas puramente formales. En términos generales, el más polémico y novedoso fue el relacionado con el concepto de seguridad económica colectiva. El artículo 11 reformado establece que⁴¹:

“Las Altas Partes Contratantes reconocen que para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente debe organizarse, así mismo, la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los estados miembros de la Organización de Estados Americanos, mediante mecanismos adecuados que serán establecidos en un tratado especial.”

Para el sistema interamericano, el concepto de seguridad económica colectiva, en primer lugar, no sólo amplía el alcance de la solidaridad continental sino que también significa una nueva tendencia en la interpretación del concepto de la seguridad hemisférica: subordina el elemento de seguridad político-militar, a la seguridad económica y deja entrever una diplomacia preventiva. Lógicamente esta posición generó la reserva estadounidense que señala:

“Los Estados Unidos, al firmar este Protocolo de enmiendas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, no aceptan la obligación o el compromiso de negociar, firmar o ratificar ningún tratado o convención en materia de seguridad económica colectiva.”.

Esta reserva de Estados Unidos hecha al firmar el protocolo, fue por dos razones:

- Le generaría cuantiosos presupuestos para su apoyo a Latinoamérica.
- No está incluido en Estados Unidos como interés nacional, el tema del desarrollo económico de Latinoamérica.

La anterior propuesta de reforma fue trascendental en dos aspectos:

- El primero, por cuanto se encontró piso jurídico en el marco de la OEA para tomar medidas en contra de la subversión y la interacción comunista en el hemisferio.
- El segundo aspecto, hace relación con el principio del pluralismo ideológico y político, incorporado por Colombia en la Asamblea General de la OEA en abril de 1973, como principio básico para América Latina.

Ello, significó que cualquier Estado tenía derecho de escoger su propio sistema de gobierno. Basados en este principio, días más tarde, en la XVI Reunión

40 El Informador; 26 de abril de 2002, p. 10–B.

41 Protocolo de reformas al Tratado interamericano de asistencia recíproca.

de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, se acordaría dejar en libertad a los Estados partes del TIAR, para arreglar sus relaciones con Cuba.

Además de las anteriores reformas hay otras enmiendas del TIAR que argumentan el cambio de tendencias de los países latinoamericanos en busca de cubrir sus verdaderas necesidades. La primera se relaciona con la disminución de la llamada "zona de seguridad" con el fin de aislarse un poco de la posición e implicación mundial de los Estados Unidos. La segunda, tiene que ver con los poderes del órgano de consulta, donde se establece que sólo puede prestarle ayuda a un Estado con el consentimiento de dicho Estado. Lo que se pretendía era disminuir el compromiso de los Estados americanos a defenderse colectivamente de una agresión extra-continental.

Las reformas de la OEA representaron un consenso de los Estados Americanos en la búsqueda de terminar con la hegemonía de los Estados Unidos en el continente y el anhelo por obtener herramientas para solucionar los verdaderos problemas socioeconómicos que agobian la región. Además, en el fondo, las reformas significaron debates sobre la democracia a la luz de la no-intervención y la autonomía. Un ejemplo fue la propuesta para la defensa de la democracia que puede tener efectos negativos sobre la soberanía al involucrarse en aspectos internos de un Estado. En igual forma, alboreando la bandera de los Derechos Humanos, se puede presentar intervencionismo como en el caso de los Estados Unidos en Colombia.

Pérdida de vigencia

En la actualidad, el régimen de seguridad ha venido perdiendo credibilidad y en especial el valor que se otorga a los instrumentos formales existentes para la solución de los conflictos en el hemisferio. El marco institucional, se convirtió en el instrumento básico para la resolución de conflictos internacionales y el mantenimiento de la seguridad colectiva hemisférica. Aunque los objetivos de estas instituciones permanecieron en la retórica de las reuniones, fueron pocas las medidas concretas tomadas para asegurar la finalización de los conflictos en la región.

Lo anterior, lleva a pensar que la institucionalidad hemisférica en materia de seguridad es rígida, ineficiente y obsoleta; la obsolescencia del TIAR, la falta de una adecuada relación entre la JID y la OEA, la carencia de mecanismos efectivos de prevención y solución pacífica de conflictos regionales, fundamentan la tesis planteada en el presente trabajo, en la cual se manifiesta, que el sistema hemisférico requiere de un nuevo instrumento.

Al revisar los principales argumentos que confirman la inoperancia del actual sistema interamericano de seguridad, se encuentra que en la mayoría de las oportunidades los instrumentos fueron débiles para limitar o evitar la intervención periódica, directa o indirecta, de los Estados Unidos en la región, así como para promover una diplomacia preventiva o para lograr que las partes en conflicto alcanzaran una solución pacífica.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la coordinación continental y la acción colectiva contra un enemigo común ya no pueden desempeñar esa función, por las siguientes razones:

- La acción colectiva no tiene arraigo profundo en la región.
- Las actuales condiciones de mercado estimulan las opciones de acomodación económica individual.
- La guerra fría ha terminado y por tanto no existe un enemigo común.
- Al sustituir el comunismo por el narcotráfico y recientemente por el terrorismo, no resuelve el problema.

En segundo lugar, la guerra de las Malvinas demostró la preferencia que tienen los Estados Unidos por su eterno amigo, Inglaterra, por encima del apoyo debido a un país del continente, con la connotación de haber suscrito con la organización americana, el Tratado de Río:

“Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, sería considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia cada una de las partes contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque”.

Basados en este precepto, la mayoría de los países del continente aprobaron el apoyo al país argentino en el marco del TIAR; sólo Estados Unidos, Barbados y Colombia se rehusaron. Sin embargo, quienes apoyaron a Argentina, no lo ayudaron a hacer frente al ataque.

En tercer lugar, el problema de Haití marcaría la constante y el debate sobre la intervención norteamericana en asuntos internos de ese país. La OEA actuaría con un apoyo posterior pero sólo en aras de legitimar una acción unilateral por parte de Estados Unidos. Haití no representaba una amenaza para el continente, sólo existía como un problema de seguridad para los Estados Unidos si no se daba un freno al flujo de refugiados haitianos. Este problema refuerza la noción de la pérdida de la inoperancia de dichos instrumentos.

El cuarto argumento se refiere al desarrollo de mecanismos informales de consulta colectiva. Este procedimiento, por un lado, ha arrojado resultados satisfactorios y por el otro, no ha contado con la mínima participación del TIAR. Los mecanismos informales como el grupo de Contadora, en el caso de Centroamérica; el Grupo de Río en el caso fronterizo Perú-Ecuador; y, en el caso colombiano, ningún sector del gobierno o de los grupos en contienda, se les ha pasado por la mente la búsqueda de apoyo en el marco del TIAR; por el contrario, la tendencia es la de buscar a través de una diplomacia por la paz, por parte del gobierno, apoyo en países que guardan una posición destacada en el ámbito internacional como Estados Unidos, Cuba y España, entre otros. Es decir, el instrumento del TIAR no cuenta para la organización americana.

En suma, se puede afirmar lo siguiente:

- Se podría argumentar que el nuevo régimen de seguridad regional tiene tendencias a crear nuevos mecanismos informales de consulta colectiva, estables y efectivos para la resolución de conflictos,
- El caso de las Malvinas y Haití manifiesta la tendencia de la pérdida de importancia del TIAR, y
- Se vislumbra que la OEA como instrumento de resolución de conflictos es débil, y por lo mismo se puede pensar en acudir a instancias de la ONU para fortalecer los procesos de manera que lleven a una mejor estabilidad bajo el amparo de los principios de soberanía y de autodeterminación.

El régimen de seguridad en América se ve rebasado por los riesgos internacionales al mantener un instrumento como el TIAR, cuyo objetivo fue la prevención y contención del comunismo y no el desarrollo de regímenes democráticos, y que los fines humanitarios a los que recurrían las intervenciones unilaterales estadounidenses eran la manifestación de sus propios intereses en la región. En las reuniones que se han realizado para analizar la reconceptualización de la seguridad hemisférica, Estados Unidos ha insistido en revitalizar la JD y al TIAR, mientras que otras naciones latinoamericanas y Canadá, coinciden que estos organismos ya no deben operar en los próximos años.

El tratado de referencia ha sido invocado 18 veces para solucionar conflictos en el continente, en ocho de los cuales, pueden considerarse como la agresión de un Estado a otro. La utilización de este instrumento ha demostrado ciertas bondades a pesar de que su principal objetivo está determinado por una amenaza externa. El TIAR aún es defendido por países como Estados Unidos, tal vez, porque se teme que un recurso actualizado para las amenazas de la posguerra fría, genere obligaciones no deseadas o que provoque la desaparición de lo que se denomina como el sistema interamericano, privando a los que lo defienden como un medio de presión que ya no existe. El argumento se identifica en la estructura de este, porque la solidaridad frente a una agresión no puede ser llevada automáticamente a la OEA porque Canadá y los países del Caribe no pertenecen a ésta; por lo anterior, su debilidad e ineficacia se magnifican al dividir a esta organización política⁴².

La supremacía de la OTAN sobre el TIAR fue demostrada desde 1982 en la guerra de Las Malvinas en Argentina, y en la actualidad se incrementa porque el pacto del Atlántico Norte hoy considera que muchas amenazas a la seguridad de los aliados, se originan fuera de su jurisdicción, bien sea por las armas de destrucción masiva o los conflictos dentro de los Estados; los acontecimientos en los Balcanes y la intervención de esta alianza en Kosovo, demuestran que la OTAN se convirtió en un instrumento *urbi et orbi*⁴³. El multicitado TIAR no tiene jurisdicción fuera del continente y es inoperante para responder a los asuntos de seguridad americanos

42 Aguilar Elizalde, Héctor, Coronel de Caballería, DEM; Integración y globalización –su influencia en la seguridad y defensa continental–, trabajo de investigación presentado al Colegio Interamericano de Defensa, en mayo de 2001.

43 En toda la tierra.

de hoy en día, por lo tanto, menos serviría fuera del hemisferio. La ampliación de la OTAN está sustentada en su autoridad actual que contrasta con una ausencia de poder y legitimidad del TIAR.

Las instituciones del Sistema Interamericano no tienen facultades residuales, ni pueden ejercer más atribuciones que las que se establecen expresamente en sus instrumentos constitutivos. A ese respecto, debe recordarse que, conforme a la Carta de la ONU y a la Carta de la OEA, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de arreglos u organismos regionales sin la autorización del Consejo de Seguridad. Las interpretaciones cada vez más elásticas y flexibles del Capítulo VIII de la Carta de la ONU, han establecido precedentes que merman la autoridad del Consejo de Seguridad, órgano principal de la ONU al que los Estados han encomendado el monopolio del uso de la fuerza. Los fundamentos de la ONU establecen que en caso de existir conflicto entre una disposición de cualquier tratado y la Carta de las Naciones Unidas, prevalece esta última.

Las instituciones como el TIAR y la JID no responden en la actualidad a los criterios de representatividad y legitimidad en la comunidad hemisférica en su conjunto, lo cual subraya la urgencia de definir su futuro, como ya lo han expresado Argentina, Brasil, Chile y México⁴⁴. En el caso de la JD, debería además transformarse para que su *modus operandi*⁴⁵ sea democrático y refleje la genuina subordinación de los institutos armados en regímenes democráticos al poder civil. Ello debería conducir necesariamente a redefinir su misión y su vinculación con la OEA.

El elemento fundamental de la contribución hemisférica a la causa de la paz y la seguridad es el Tratado de Tlatelolco, cuyas estipulaciones sobre la proscripción de armas nucleares han convertido a América Latina y el Caribe en la primera zona habitada libre de armas nucleares del mundo⁴⁶. En este campo, México aportó proyectos para la consolidación de este tratado, el cual crea la primera zona habitada libre de armas nucleares que, de ser un sueño, se ha convertido en una realidad y en ejemplo para otras regiones del mundo, sobre la forma en que se puede reducir las áreas de conflicto⁴⁷.

La ratificación de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Tóxicas y sobre su Destrucción, suscrita en 1972, y de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, suscrita en 1992; la conclusión en 1996 del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares; y el avance de las negociaciones en las áreas de armas de destrucción masiva, limitación de armamentos convencionales y prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, contribuirán a un ambiente internacional más seguro.

44 En la Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica, celebrada en enero 25 de 2000; sobre este aspecto, se analiza con detalle en el capítulo cuarto.

45 Modo de operar.

46 Brasil señala que Sudamérica, es la región más desmilitarizada del mundo, en Política de defensa nacional.

47 Secretaría de Programación y Presupuesto; Filosofía política de José López Portillo –1979–, México 1979, pp. 100–101.

En América Latina las diversas escuelas de la teoría de la dependencia han considerado subalternos los objetivos nacionales de carácter militar. En rigor, puede discutirse su contenido, pero no su existencia. De hecho, en la región han habido guerras entre países limítrofes, conflictos limitados, pero con graves consecuencias en la perspectiva integracionista. Más aún, los exámenes de las estrategias geopolíticas, sus cursos de acción y los conflictos que han generado las oposiciones entre los países, nunca fueron analizados de manera conjunta con los procesos de integración.

Lo anterior, nos permite señalar la diferencia durante la guerra fría en la relación con Estados Unidos. Mientras Europa disponía de una asociación conjunta de carácter militar como la OTAN, en América Latina la seguridad hemisférica estaba sujeta a una red de pactos militares de carácter bilateral. Sólo en el furor de la guerra fría, en razón del conflicto con Cuba, Estados Unidos propuso una fuerza militar interamericana.

La adopción de MFCS constituye una contribución importante a la transparencia, el entendimiento mutuo y la seguridad regional, así como al logro de los objetivos del desarrollo, incluidos la superación de la pobreza y la protección del medio ambiente. El desarrollo económico, social y cultural está indisolublemente asociado con la paz y la seguridad internacionales. Las MFCS deben adaptarse a las condiciones geográficas, políticas, sociales, culturales y económicas de cada región y tienen su propio ámbito de aplicación, como lo demuestra la amplia experiencia alcanzada en el hemisferio.

El respeto al derecho internacional, el fiel cumplimiento de los tratados, la solución pacífica de controversias, el respeto a la soberanía de los Estados y a la no-intervención y la prohibición del uso o amenaza del uso de la fuerza, de acuerdo con los términos de las Cartas de la OEA y de la ONU, son la base de la convivencia pacífica y de la seguridad en el hemisferio y constituyen el marco para el desarrollo de medidas de fomento de la confianza.

Las MFCS tienen como objetivo transmitir estabilidad basada en la prevención; forman parte de un proceso bajo una evolución progresiva desde la anticipación de riesgos hacia un proceso de cooperación que aumente la interdependencia. El reconocer que ningún proceso es irreversible, permite la creación de un marco para las relaciones de cooperación ampliado y de interdependencia que se incrementa en los ámbitos político, económico, cultural, social y académico que estructurará una red con relaciones de intensidad tal que pueda evitar que un conflicto particular adquiera gran envergadura que pueda poner en duda la relación en su conjunto. El hecho principal de las MFCS es generar transparencia en el ámbito de gran sensibilidad, la defensa, para poder hacer pronósticos en lo referente al uso de la fuerza.

Las negociaciones que en materia de seguridad y promoción de las MFCS se desarrollan a nivel subregional, tales como las que realizan los países centroamericanos a través, entre otros, de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, contribuyen a fortalecer el clima de seguridad en el hemisferio. Las otras reuniones intergubernamentales, como la celebrada en Williamsburg por invitación de los Estados Unidos de América (Reunión Ministerial de Defensa de las Améri-

cas), contribuyen al diálogo e intercambio de puntos de vistas sobre esta materia.

La aplicación de MFCS contribuye a la creación de un ambiente propicio para una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar un mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros, el cual es un propósito esencial de la Carta de la OEA. El fortalecimiento del diálogo bilateral y multilateral facilita el conocimiento mutuo y favorece una mayor colaboración frente a los desafíos del presente siglo. Las MFCS en las Américas, son especialmente significativas para la estructuración de relaciones de amistad y cooperación.

Comisión de Seguridad Hemisférica

La Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) es una de las comisiones del Consejo Permanente de la OEA, establecida de conformidad con lo que prescribe el artículo 14 del Reglamento del Consejo Permanente. En 1995, la Asamblea General creó la CSH⁴⁸. Sus orígenes se remontan a 1991, cuando la Asamblea General le encargó al Consejo Permanente, la creación de un grupo de trabajo que a su vez, recomendó la creación de una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica para continuar considerando el temario sobre la cooperación para la seguridad en la región. Con base en lo anterior, y mediante un mandato de la Asamblea General, la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica fue creada en 1992, la cual fue subsecuentemente reemplazada por la CSH.

Desde entonces, la Comisión ha sido el lugar de intercambio de puntos de vista entre los representantes de los países americanos sobre un amplio conjunto de temas, incluidos las medidas de fomento de la confianza y la seguridad; el hemisferio occidental como zona libre de minas terrestres antipersonal; las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares; el apoyo al programa de desminado en Centroamérica; el diseño de un programa de educación para la paz en el hemisferio; la transparencia en las adquisiciones de armas convencionales; y la consolidación del régimen establecido en el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe.

Conclusiones

José María Morelos y Pavón promovió la libertad e independencia de las naciones americanas con respecto a cualquier otra nación, en el artículo primero de los Sentimientos de la nación, documento que se promulgó durante el desarrollo del Congreso de Chilpancingo en 1813; Simón Bolívar tenía la aspiración de lograr la unidad de los Estados americanos al convocar la realización del Congreso Anfitriónico de Panamá en 1826. Morelos y Bolívar fueron los precursores de la unidad de las naciones americanas. Estamos casi a dos siglos del surgimiento de estos ideales de unidad americana y todavía la integración no ha sido posible en la región.

48 Mediante la resolución AG/RES 1353 (XXV-0/95).

A lo largo del presente ensayo, se observa que la seguridad hemisférica del continente americano para el actual siglo XXI, requiere de la apremiante necesidad de actualización, ya que a la luz de los nuevos riesgos y amenazas mundiales y continentales, es imprescindible que se modifiquen el concepto y la agenda de seguridad en el hemisferio, tal como ya se discutió en la reciente Conferencia de Seguridad Hemisférica, celebrada en México DF, durante los días 28 y 29 de octubre de 2003; así como el de visualizar un nuevo modelo organizacional para la OEA, orientado a la seguridad y cooperación americana.

Fuentes consultadas

- Aguilar Elizalde, Héctor, Coronel de Caballería, DEM; Integración y globalización –su influencia en la seguridad y defensa continental–, trabajo de investigación presentado al Colegio Interamericano de Defensa, en mayo de 2001.
- Atkins, G. Pope; América Latina en el sistema político internacional, Biblioteca de Ciencias Políticas, tomo 3, editorial Gernika, México 1979, p. 358.
- Borja, Rodrigo; Enciclopedia de la política; Fondo de Cultura Económica; México 1997, pp. 27–29.
- De la Colina, Rafael; El protocolo de reformas al tratado interamericano de asistencia recíproca; Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1977, pp. 31–36
- El Informador; 26 de abril de 2002, p. 10–B.
- Fino Rodríguez; Camilo, Coronel; El tratado interamericano de asistencia recíproca y la seguridad hemisférica, trabajo de investigación presentado al Colegio Interamericano de Defensa, en mayo de 2000.
- Mora Cortés, David; Rediseñar la agenda de seguridad hemisférica para el siglo XXI –contribución al debate conceptual de la seguridad nacional–, tesis para obtener el grado de Licenciado en Estudios Políticos y de Gobierno, Universidad de Guadalajara, México 2002.
- Paz Salinas, María Emilia; México y la defensa hemisférica, 1939–1942; en, Rafael Loyola, Entre la guerra y la estabilidad política –el México de los 40–, editorial Grijalbo y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 1990, pp. 49–65.
- Resolución AG/RES 1353 (XXV-0/95).
- Secretaría de Programación y Presupuesto; Filosofía política de José López Portillo –1979–, México 1979, pp. 100–101.
- Sepúlveda Amor, Bernardo; Las relaciones interamericanas: cuestiones de política, derecho y diplomacia, en Revista Mexicana de Política Exterior, número 59, febrero 2000, pp. 131–149.
- Sohr, Raúl; Para entender la guerra; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial, México 1990, p. 15.

- Tokatlian, Juan Gabriel; La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR, en Foreign Affairs en español, primavera 2002, p. 102.
- Ullman, Richard, Los Estados Unidos, América Latina y el mundo después de la guerra fría, en Abraham Lowenthal y Gregory Treverton, (comp.); América Latina en un mundo nuevo, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p. 33.

**MEDITERRANEIDAD, SOBERANÍA Y PARADIPLOMACIA:
TRES EJES DE DISCUSIÓN TEÓRICA PARA LA PROBLEMÁTICA
CHILENO-BOLIVIANA ***

IVÁN WITKER BARRA **

Three concepts of the international relations discipline: sovereignty, para-diplomacy and landlockness, are analyzed in this text in order to put the problem Chile-Bolivia into context. It is said that the aggravation of the Bolivian position was predictable, since these three concepts are part of the current theoretical discussion. The text analyses the concept of perforated sovereignty, developed by Panayotis Soldatos and Francisco Aldecoa, emphasizing that the Mining Treaty with Argentina is a practical example of regulated perforated sovereignty. Later, it is said that, starting from the creation of dynamic inter-regional spaces, such as those of the Euro-regions, satisfactory cooperative solutions can be achieved, for both parties involved. The text links the discussion about tangibility/intangibility of the treaties, at convincing and visible governability level within those involved. Furthermore, it ponders over the need of geo-economic reorientation of the resources Chile provides to countries with high poverty levels as aid to development. Finally, the author bases his hypothesis on the landlockness or maritime quality playing an absolutely secondary role in a country's economic growth.

Primeramente, me parece menester agradecer la invitación a exponer en este seminario de tanta relevancia, debido a la coyuntura que vive la relación chileno-boliviana. El libre debate de ideas sobre temas internacionales en un ambiente académico debe ser visto siempre -pues responde a la naturaleza del quehacer universitario- como un foro libre destinado a contribuir a la búsqueda de soluciones a problemas, y a realizar aportes que faciliten la convivencia entre las naciones, a la cercanía entre los individuos y a la cooperación entre

* Texto de la conferencia dictada en el Seminario-Taller "Propuestas de integración Bolivia-Chile en el siglo XXI", organizado por la Universidad "Arturo Prat" de Iquique, entre el 8 y 9 de marzo de 2004, en la cual participaron como expositores o panelistas, además de los ex cancilleres de ambos países, por Chile académicos del Instituto de Estudios Avanzados de la USACH, FLACSO-Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Universidad de Concepción, Universidad de Valparaíso, Universidad de Tarapacá, Universidad Católica del Norte, Universidad de Chile y Universidad Arturo Prat; por Bolivia académicos de la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra, Fundación Huáscar Cajías, Universidad Mayor de San Simón y Universidad Autónoma Simón Bolívar.

** PhD., Universidad Carlos IV, Praga República Checa; Jefe Mención Relaciones Internacionales del Doctorado en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile; profesor de teoría de las Relaciones Internacionales de la ANEPE.

las sociedades organizadas. Reitero entonces mis felicitaciones a los organizadores de este seminario-taller.

Como señala el título de esta conferencia, mi interés es poner sobre la mesa de discusión tres conceptos de las relaciones internacionales que me parecen extraordinariamente relevantes. Hablaré sobre mediterraneidad, soberanía y paradiplomacia, en tanto nociones importantes al interior de la disciplina de las relaciones internacionales, presentes de manera frecuente en reflexiones y debates especializados. Han sido seleccionados, pues son, a todas luces, convergentes en la problemática chileno-boliviana de hoy, y su examen nos permite contextualizar los diferendos y poner en perspectiva los esfuerzos integracionistas.

Mediterraneidad es un concepto emergente en las relaciones internacionales contemporáneas, y naturalmente no tiene que ver sólo con la situación boliviana. Soberanía, en tanto, es un concepto tradicional de nuestra disciplina de trabajo, pero que hoy día está sometido a una minuciosa revisión teórica, quizás como nunca antes; es a este concepto que se apela muchas veces en Chile para entender la problemática chileno-boliviana, sea para criticar el curso de los acontecimientos o para proponer alternativas. Finalmente, paradiplomacia es una noción instrumental de reciente introducción en el debate y que da cuenta de nuevas tendencias en la conducta de subunidades al interior de los Estados y las Sociedades en materias internacionales. En variados ámbitos, nos estamos acostumbrando a escuchar este concepto en relación con los estudios que lleva a cabo el Instituto de Estudios Internacionales de la UNAP.

Como señalo, entonces, el concepto de mediterraneidad es emergente, y su emergencia está dada por las nuevas realidades internacionales, particularmente las gestadas en la década de los 90.

Desde luego que siempre hubo países con carácter mediterráneo, pero esta cualidad nunca fue objeto de grandes discusiones teóricas ni motivó preocupaciones especiales de parte de las potencias centrales o de organismos multilaterales. En las corrientes de pensamiento neorrealistas, ello encuentra explicación en que la cualidad mediterránea de los Estados que la ostentaban, nunca afectó la naturaleza de las relaciones internacionales. De ahí entonces que no hubiese preocupación por una reflexión sistemática acerca de este concepto.

Los estudios internacionales registran fuerte preocupación por los estados insulares, por los estados débiles, por los estados montañosos, por los estados con poca profundidad estratégica, etc.; pero muy poca por los que no tienen acceso al mar.

Sin embargo, existen evidencias que ello empieza a cambiar en los 90. La implosión de la Unión Soviética deja con carácter mediterráneo a varios Estados nuevos que no tienen acceso al mar, pero que disponen de enormes recursos energéticos o han adquirido importancia militar. Eso crea una situación de naturaleza estratégica radicalmente distinta.

¿Cómo se aprecia hoy día este problema? En el mundo, existen en la actualidad 43 países con la cualidad mediterránea, quince de ellos se ubican en África, doce en Europa, doce en Asia y dos en América del Sur. Incluso existen dos países con doble cualidad mediterránea, pues están circundados por paí-

ses que tampoco tienen acceso al mar –Liechtenstein y Uzbekistán. Algunos estudios hablan de sólo 30 países, pues dejan de lado situaciones especiales, como los territorios palestinos, el Vaticano, San Marino, etc.

Ahora bien, existen algunos datos interesantes para tomar algunas líneas de reflexión. La mediana del ingreso per capita de los países mediterráneos alcanza US\$ 4 mil, varios miles más bajo que la mediana mundial. Y, quizás lo más importante, nueve de los 12 países peor rankeados en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU son mediterráneos. Los países sin acceso al mar disponen del 12% de la superficie del planeta, 4% de la población mundial y producen el 0,3% del PIB mundial.

La gran novedad de esta situación es que países mediterráneos postsoviéticos, como Kazajstán y Kirguistán poseen inmensas reservas petroleras; incluso el primero de ellos tuvo la cualidad nuclear durante los primeros 5 años después de derrumbe soviético, y hasta hoy participa de manera activa en el desarrollo de la industria espacial rusa y norteamericana. Otros, como Azerbaiyán y Uzbekistán han adquirido relevancia estratégica de tipo militar para EE.UU. en la lucha global contra el terrorismo. Y finalmente, hay potencias tecnológicas con mercados importantes como Bielorrusia que también tiene la cualidad mediterránea. No debemos dejar de lado en esta relación que dos ex aliados de la URSS en el Pacto de Varsovia, República Checa y Hungría, también ostentan cualidad mediterránea y son hoy piezas vitales en el nuevo esquema de la OTAN.

No debe extrañar entonces que Kazajstán, el mayor país del mundo sin acceso al mar, promueva en la actualidad este tema a nivel internacional, y haya servido entre el 28 y 29 de agosto del año pasado de sede de la Conferencia Mundial de Países Mediterráneos, auspiciada por la ONU, y donde participaron los sin acceso al mar y la mayoría de sus vecinos que le sirven de corredor o tránsito hacia puertos. La Conferencia de Almaty, como se conoce este encuentro, estableció pautas de acción y recomendaciones muy concretas para abordar el problema de la mediterraneidad.

Ricardo Hausman escribió un artículo para Foreign Policy hace algún tiempo y lo tituló Prisioneros de la Geografía. Me llamó mucho la atención este trabajo académico, pues Hausman es un economista dedicado a los estudios internacionales que claramente se ubica en las llamadas escuelas globalistas o transnacionalistas de las relaciones internacionales, y sin embargo, retoma elementos de la geopolítica para explicar ciertas situaciones de los países sin acceso al mar. Se trata de algo muy poco frecuente que un estudioso de los asuntos internacionales que adscriba a tales escuelas –y más aún especializado en asuntos de la pobreza mundial- recurra a la geopolítica, un área de trabajo que suele ser denostada por los no realistas, para fundamentar sus hipótesis. Y es que las variables explicativas geopolíticas han sido criticadas en las últimas décadas debido al auge de estudios que buscan explicación a los

problemas en las raíces culturales, en la situación política interna o en las políticas económicas.

Los recientes sucesos en la relación chileno-boliviana dan la razón a las corrientes realistas, y de paso al propio Hausman, en orden a que la realidad geopolítica se termina imponiendo, pese a los modelos económicos, pese a las raíces culturales, y a pesar del paso del tiempo.

Y es que nuestra vecina Bolivia es un país mediterráneo, y aquella es una realidad insoslayable, tanto para sí misma como para sus vecinos, independientemente si sus respectivos gobiernos son civiles o militares, si son de izquierda o de derecha, si son conservadores o liberales, si están dirigidos por una mujer o por un hombre, etc. La historia indica que dicha realidad está ahí, casi inmovible, y que debe ser tomado como factor incidente en la relación bilateral, sea parcial o totalmente, mas no como factor de conflicto como se pretende sugerir desde la prensa o desde la cotidianidad política interna, principalmente de Bolivia. En la disciplina de las relaciones internacionales, el conflicto se aprehende desde el estudio de la incompatibilidad de objetivos políticos, militares o económicos entre dos o más Estados; una circunstancia que aquí se ve del todo ausente. Para que haya conflicto tiene que haber animadversión cultural entre ambas partes, actitud que no es predominante ni en Chile ni en ninguna de las Bolivias.

Por cierto, que para abordar esta cuestión existen para los vecinos dé un país mediterráneo diversas opciones, todas con sus ventajas y sus desventajas. Estas van desde hacer caso omiso, hasta llevar a cabo gestos de altruismo territorial impensados e involucrarse de manera intensa.

Por eso no deja de llamar la atención una cierta tendencia que se observa en algunos analistas locales a mirar el desarrollo de los acontecimientos en Bolivia con dosis de alarmismo, como si fuese un tema a ser resuelto con urgencia extrema, y planteando sugerencias que claramente distorsionan el intercambio de ideas, como aquella peregrina propuesta de "invertir en democracia en el país vecino", ya que -dice el argumento- "si les va mal a ellos, nos irá mal a nosotros".

Hace algunas semanas escribí en una columna del diario La Tercera advirtiendo sobre la falta de sustento que tienen tales afirmaciones catastrofistas. En esa columna sostengo que: Primero, no hay evidencia empírica en las relaciones internacionales para sostener que si a un país le va mal, al vecino le vaya necesariamente mal. Segundo, la gobernabilidad de un país es un asunto interno, donde los vecinos poco o nada tienen que decir o hacer; la ingobernabilidad pasa a ser materia internacional sólo si es usada con fines belicosos; no hay antecedentes de que un país se haya tornado gobernable por acción del vecino. Todos los intentos han terminado en guerra o conflictos graves. Tercero, los liderazgos, sea para democratizar o no otro país, son técnicamente una intromisión en asuntos internos, a menos que sean una acción con patrocinio multilateral, única variable que registra algunos éxitos. De tal manera que las políticas pacíficas de integración aparecen como la única alternativa.

En ese contexto, y no otro, debe ser vista la mediterraneidad boliviana. Se trata de una cualidad, con la que nosotros los chilenos convivimos, nos guste o no. Y es que con una realidad internacional como la descrita, donde la situación de los países mediterráneos se está convirtiendo en un tema emergente de las relaciones internacionales, sería iluso pensar que la demanda boliviana nunca tendría los efectos vistos estos últimos meses.

Efectivamente, han sido la inestabilidad interna boliviana, y las expresiones del ex Presidente Carter y del Secretario General de la ONU (aparte del reciente apoyo de Maradona), los elementos que, en esta oportunidad, gatillaron la situación; pero perfectamente pudieron haber sido otras circunstancias. Lo importante es subrayar que hoy día, a diferencia de antaño, existe un ambiente internacional propicio para este tipo de demandas, y ello debió ser previsto por la diplomacia chilena. La inesperada irrupción de la mediterraneidad boliviana en la agenda nacional representó para una política exterior fuertemente orientada a las cuestiones económicas, y que venía jalonando éxitos consecutivos, algo parecido a lo que le ocurrió al México de 1994, que justo cuando celebraba la entrada en vigor del TLC con EE.UU. y Canadá, apareció el ancestral problema de Chiapas, recordando dramáticamente que una de las claves para avanzar al desarrollo y asociación con el Primer Mundo es un mínimo de cohesión social. Como suele leerse en la prensa boliviana, avances hacia el siglo 21 se topan de improviso con cuestiones del siglo 19.

Hausman propone tres cursos de acción para superar las dificultades que entraña la mediterraneidad para algunos países: desarrollo de infraestructura, desarrollo tecnológico e integración. Habla también de una geoglobalización, proceso que describe como paralelo y componente de la globalización, necesario en la búsqueda de soluciones armoniosas y acordes con las nuevas corrientes económicas aperturistas, pues la globalización supone que los países se liberan de las prisiones de sus respectivas geografías, y cita como ejemplo la vitalidad de Euroregiones basada en la colaboración horizontal.

El ejemplo seleccionado es muy acertado a nuestro juicio. Ilustra acerca de cómo pueden potenciarse ciertas zonas geográficas vecinas o colindantes, con intereses locales compartidos, y que buscan juntos la mejor manera de resolver problemas comunes y ayudarse recíprocamente en el, a veces esquivo, proceso globalizador, cuya velocidad va dejando a mucha gente y regiones enteras en el camino.

En efecto, si atendemos la cifra que nos entrega la OMC que mide la velocidad de la globalización con un ejemplo concreto como es la firma de TLCs o ACEs o Pactos Aduaneros, tenemos que sólo entre 1990 y 1995 surgieron 30 espacios económicos con estas características; ello es un tercio de todos los firmados entre 1945 y 1990. A esa velocidad, es explicable que vastas regiones busquen mecanismos propios de adaptación; siendo la colaboración con sus vecinos inmediatos, aunque sea con localidades ubicadas en países vecinos, el camino más lógico y sensato.

Puede resultar fácil hablar y especular sobre estas regiones especiales. Es algo más difícil que los Estados centrales decidan poner en práctica políticas que fomenten dichas regiones. Y es absolutamente impredecible saber qué pasará en el largo plazo, pues la soberanía es uno de los conceptos madres de las relaciones internacionales, que a veces tiende a difuminarse, y a veces a fortalecerse.

En efecto, la soberanía ha seguido un desarrollo conceptual paralelo al de Estado, cuyas acepciones modernas arrancan con la Revolución Francesa y la Independencia Americana. Sin embargo, desde los años noventa en adelante asistimos a un proceso globalizador de las economías, que está planteando desafíos a la forma tradicional de concebir la soberanía y su vinculación con la idea de Estado territorial, de Estado nacional. La irrupción de nuevas formas de comunicación entre los individuos y los agentes organizados de las sociedades ha producido una fragmentación política que se refleja en la práctica diaria en cuestiones vinculadas a la soberanía.

En el decir de Castells, la globalización ha devenido en una corriente estructural de cambios en todos los órdenes. Ejemplos los hay a raudales. Para los juristas, por ejemplo, no es tarea fácil determinar la procedencia de un producto, fabricado por una compañía transnacional con partes procedentes de tres países, ensamblándolo en un cuarto, y utilizando know how de un quinto país. No en vano, los acuerdos sobre las reglas de origen son la parte más difícil de negociación de los acuerdos comerciales y la que suscita la mayores desavenencias posteriormente. O bien se da el hecho curiosísimo de que grupos globalifóbicos se logran poner de acuerdo por un medio tan simbólico de la globalización como es la internet para decidir sobre diversas acciones, mucho más rápido que los cuerpos policiales. Otro buen ejemplo es lo que ocurre con las monedas nacionales y sus constantes fluctuaciones, que dependen de los flujos monetarios externos, los que a su vez dependen de las calificaciones de riesgo-país que se deciden en países desarrollados, o muchas veces dependen de ataques especulativos de individuos que operan muy lejos del territorio nacional. Esto significa que el Estado y sus agentes tradicionales han perdido capacidad de control de los movimientos de capital y mercancías, y de sus propios ciudadanos. Ergo, la soberanía en su forma tradicional se ve mermada por tales tendencias.

Varios autores en España, Canadá y EE.UU. han comenzado a confrontarse con el problema y con la noción de soberanía perforada, propuesta por el investigador de la Universidad de Laval en Québec, Panayotis Soldatos, y que ha encontrado un sensible eco en el mundo académico. Ducháček, Kaiser, los españoles Aldecoa y Jáuregui, y el propio Soldatos remiten parte importante de la perforación de la soberanía a los actores subnacionales, que emanan de las regiones, de las ciudades, y de sectores específicos de la administración del Estado en su esfuerzo por internacionalizarse y encontrar un lugar activo en el proceso globalizador.

James Rosenau ha calculado que las entidades subnacionales que actúan con elevados niveles de autonomía en el escenario internacional son 302; o

sea algo más de 100 por sobre el número de entidades estatales plenas. Elevados niveles de autonomía significan para estos autores, actividades tales como participación independiente en mesas de negociaciones sobre tratados y acuerdos internacionales, entrega de créditos y ayuda al desarrollo sin consulta a las autoridades centrales, representación propia ante ciertas instancias multilaterales y contactos diplomáticos propios.

Debe tenerse en consideración que el Instituto Fraser de Canadá, que marcha a la cabeza en las investigaciones y la divulgación científica del sector minero, hace ya 10 años que introdujo el concepto Jurisdicción para referirse a cualquier entidad que tenga el control político en los territorios circundantes a los yacimientos y que esté a cargo de la recaudación impositiva en el lugar; independientemente que sea el Estado central, una administración política comunal o regional.

Estas nuevas tendencias han desatado desde los noventa en adelante dos fenómenos novedosos: ciudades globalizadas y espacios interregionales. Ciertamente que Londres o París han estado más conectados entre sí que otras ciudades y durante más tiempo han representado el prototipo de una urbe mundializada, pero a ellas se han integrado las principales ciudades norteamericanas desde hace algunas décadas, y las asiáticas desde hace un par de lustros, que junto a las principales metrópolis europeas y unas pocas latinoamericanas, han formado una verdadera red de ciudades globalizadas, con un pulso de intercambio a todo nivel que las diferencia claramente del resto del mundo.

En este marco debemos tener presente también el arco de colaboración institucionalizada entre ciudades europeas sin capitalidad política formado por Barcelona, Milan, Lyon, Hamburgo, Oporto, y otras, que generan sus propias sinergias cooperativas basadas en reglamentación comunal.

Otro tanto se percibe con la generación de espacios interregionales, como son Tijuana y San Diego o Ciudad Juárez y El Paso en la frontera mexicano-norteamericana, y como son las eurorregiones en los múltiples puntos fronterizos habitados en el Viejo Continente. Y el fenómeno de las eurorregiones no sólo tiene una dimensión al interior del continente europeo. Hay casos tan sorprendentes como el del Land de Brandenburg, en Alemania, con una población de dos y medio millones de habitantes en unos 35 mil Km² algo así como Cataluña, que ha formado una impresionante red de acuerdos no sólo en el ámbito económico, sino político, con 50 regiones de todo el mundo, destacando varias del Asia rusa, otro con la prefectura japonesa de Saitama, otro con la región china de Liaoning y otro con el estado de Carolina del Norte de EE.UU. La eurorregión de Brandeburg jugó además un papel inusualmente autónomo en cuestiones de seguridad europea durante los 90, toda vez que allí estaban estacionados 159 mil de los 350 mil soldados soviéticos en la antigua RDA, y fue el gobierno del Land junto a las comunas, y no Washington, Bonn o Moscú, quienes fijaron los ritmos de retiro de estos soldados desde aquella región. La situación europea en esta materia se está tornando extraordinariamente interesante, y

otro ejemplo impactante es que los 16 Länder alemanes ya abrieron una representación propia en Bruselas.

Como correctamente diferencia Nogué Font, observamos esta tendencia en varios puntos del planeta, con una intensidad que muchas veces supera la propia dinámica de los Estados. Por ello asistimos al surgimiento de espacios interregionales institucionalizados, como los descritos, y otros que surgen casi de manera espontánea y crecen anárquicamente. Y es que existe una multiplicidad de puntos donde la convergencia se va dando sin estímulos centrales o sencillamente a contrapelo de los Estados, como ocurre aquí muy cerca con la Triple Frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil; o en Chuy, en la frontera brasileño-uruguaya.

Estas dos tendencias, la gestación de ciudades globalizadas y los espacios interregionales, constituyen una importante expresión de la globalización económica en espacios territoriales -urbanos o rurales- que antaño eran poco cohesionados y que no podían escapar al peso y la fuerza de los criterios de soberanía tradicional.

En tanto, la noción de paradiplomacia ha venido haciéndose frecuente precisamente en relación a los reenfoques que se registra en torno al concepto de soberanía y las variaciones de la acepción tradicional de diplomacia.

Y es que la labor diplomática no ha estado exenta del impacto liberalizador de la nueva era de las comunicaciones y de la globalización económica. La experiencia demuestra que, por ejemplo, la figura del embajador y su funciones, muchas veces es sobrepasada por la dinámica de los acontecimientos, y las videoconferencias directas entre los ministros o los propios jefes de Estado o Gobierno agilizan determinados asuntos.

Y si la práctica nos muestra estos cambios, también observamos mutaciones en el concepto. No en vano hoy es plenamente aceptado por los tomadores de decisión, por los académicos y por los periodistas, hablar de diplomacia comercial, de diplomacia militar, etc.. Incluso en un Estado tan centralizado como el chileno, donde claramente las relaciones internacionales están depositadas en manos del Presidente de la República, ya encontramos departamentos o divisiones en numerosos ministerios que llevan adelante una actividad internacional intensa y se hacen partícipes de decisiones que involucran a todo el Estado. Por lo tanto, la irrupción de nuevos actores de las relaciones internacionales que han creado un verdadero arsenal de instrumentos paradiplomáticos, como lo están haciendo las ciudades globalizadas y los espacios interregionales, y que escapan a la clásica diferenciación entre Estado y actores no estatales, es una realidad creciente. Saludables brotes ya se observan en el espacio formado por el norte chileno, el suroccidente boliviano, el sur peruano y el noroeste argentino.

Francisco Aldecoa y Gurutz Jáuregui, dos de los principales especialistas teóricos en el concepto de paradiplomacia, fundamentan la necesidad de que espacios interregionales hagan uso de este instrumento apoyándose en la vieja noción de la autodeterminación, aunque establecen una importante dis-

tinción. La autodeterminación y la secesión no son *per se* proceso o realidades idénticas, pues tal derecho no incluye necesariamente la creación de un Estado propio, sino que se limita a viabilizar y darle contenido jurídico a una demanda de acercamiento y cooperación entre individuos que habitan espacios contiguos y que pueden, mediante la cooperación interregional, potenciar sus propios espacios y crear prosperidad. Protagonistas de este proceso específico y acotado de las relaciones internacionales son instituciones gubernativas de carácter local, sea regional y/o municipal, ONGS, entidades privadas de todo tipo -culturales, deportivas, gremiales, estudiantiles, sociales- y agentes del mercado sean públicos o privados; incluso en los ámbitos de seguridad ciudadana y militar, donde se requiere potenciar la colaboración en cuestiones específicas como el rescate en condiciones naturales adversas, o la lucha contra el crimen organizado, a nivel local y otros. A 200 años de la muerte de Kant, en la disciplina de las relaciones internacionales se observa una poderosa discusión acerca de su legado en lo que concierne al lugar del individuo y de su espacio inmediato en el escenario internacional.

Y es que la irrupción de la paradiplomacia está en íntima vinculación con el protagonismo que están adquiriendo las sociedades civiles, y que está planteando interesantes interrogantes para las relaciones internacionales: ¿cuál es el verdadero motor de la actividad externa de un país, su sociedad organizada o el Estado?, y si son ambos, ¿qué determina la relevancia de uno por sobre el otro en ciertas circunstancias?

Las nuevas configuraciones internacionales apuntan a la persistente vigencia de un sistema de Estados, pero paralelamente al fortalecimiento de una sociedad mundial, cuyos agentes, a diferencia del Estado, privilegian la paradiplomacia y la multidiplomacia. Ello porque la primera es un instrumento más cercano y flexible a los individuos; la segunda porque tiene un fundamento pacífico; y es que desde el momento en que un grupo de personas se sienta a conversar para tratar de resolver un problema, por engorroso, largo y difícil que sea, se entiende que privilegian mecanismos pacíficos.

Esta diferenciación entre los intereses del Estado, de la sociedad civil y el individuo, ha vuelto más compleja la evolución y valorización de los acontecimientos internacionales, observándose crisis, mutaciones, cambios.

Estas aproximaciones a tres importantes ejes de discusión teórica, obedecen a la fuerte convicción de que se trata de nociones claves, tanto para entender la actual problemática chileno-boliviana como para diseñar propuestas que contribuyan a superar los impasses y fortalecer la cooperación en este lugar fronterizo, que tantos rasgos de espacio interregional ofrece.

Nos parece una reflexión inconducente el pasional debate generado en los dos países, y en otros, que poco o nada tienen que ver con las realidades cooperativas. Tan inconducente es, como ejercicio reflexivo, el interpretar y reinterpretar aspectos históricos de la relación bilateral, como también lo es el llamado de ciertos círculos intelectuales a desarrollar una "imaginación prospectiva" para "superar el conflicto". Son palabras rebuscadas que sólo apor-

tan folklore a una situación que ciertamente es delicada, pero, a mi entender, dista de ser conflictiva.

Entre Chile y Bolivia existen apreciaciones distintas sobre algunos acontecimientos históricos, pero como tales pertenecen al campo de la historiografía. Chile y Bolivia tienen una historia en común con los mismos altibajos que otras dos naciones cualquiera; antes y hoy; en América, o en Europa, o en Asia. Pero ello no es óbice para avanzar en temas de futuro, tal cual lo demuestran numerosas experiencias internacionales, ciertamente mucho más dolorosas y traumáticas, como es Francia y Alemania. La generación de nuestros abuelos no hubiese dado crédito a la posibilidad de un acercamiento como el que viven hoy aquellas dos naciones.

En el caso que nos ocupa en este seminario, debemos señalar que el punto de partida básico es constatar que existen límites fronterizos claramente establecidos, que existe un tratado, que existe una situación de mediterraneidad, y que existe un germen de espacio interregional, desde donde explorar líneas de desarrollo económico atractivas para ambas partes.

Los tratados ciertamente pueden caducar con el paso del tiempo, y a veces ello se refleja en una redacción obsoleta de su texto. Pero su reemplazo no puede sino ser elaborado y puesto en marcha por autoridades que los hagan respetar efectivamente. Los Tratados entre Estados representan la fórmula jurídica de mayor madurez en las relaciones internacionales, y, por lo mismo, si bien no son eternos, tampoco pueden reemplazarse como quien se cambia una prenda de vestir. Se debe tener en consideración que el respeto por la norma, se encuentra profundamente arraigado en el imaginario e idiosincrasia chilenos. Y una condición previa para la interlocución sobre la tangibilidad o intangibilidad de un tratado es que las partes evidencien capacidades efectivas en materia de gobernabilidad interna; esto es, capacidades visibles y convincentes. Las relaciones internacionales contemporáneas no registran casos de tratados firmados por partes que no tengan suficiente respaldo político, mismo que hoy es definido en términos de gobernabilidad. Los tratados que dieron vida a la nueva OTAN y la nueva UE han sido posibles sólo tras un espacio de tiempo en que la gobernabilidad de los aspirantes estaba fuera de toda duda. La historia de las relaciones internacionales muestra con claridad meridiana que los tratados que son revisados sin ideas claras ni bases mínimas de consenso, abren verdaderas cajas de Pandora; los ejemplos dramáticos más recientes han sido los desmembramientos de la URSS y Yugoslavia, pero antes están aquellos tratados de descolonización hechos a la rápida, y así sucesivamente con otros ejemplos negativos hacia atrás. Entre quienes apoyan revisar sin más los tratados vigentes, mucho se habla de acordar trilateralmente la entrega de una franja territorial, sin pensar en el listado de complejidades que se abriría para todos los involucrados; partiendo por la delimitación marítima.

Esto significa que la mediterraneidad de Bolivia y Paraguay debe preocupar ciertamente a la comunidad hemisférica, a MERCOSUR, o cuanto organismo parezca pertinente. Pero ello en el marco de la problemática social y económica.

Sería interesante, por ejemplo, avanzar estudios analíticos en orden a determinar cuánto de los problemas sociales y económicos de estos dos países se debe efectivamente a su cualidad mediterránea; porque ejemplos sobran para no establecer asociaciones absolutas entre lo uno y lo otro. El más cercano en el tiempo es Haití. Con más de dos terceras partes de su territorio con libre y pleno acceso al mar, no logra superar gravísimos problemas sociales y económicos. Y en Europa, algunos puertos como Hamburgo, Róterdam o Gdansk han encontrado fórmulas imaginativas, serias y exitosas para ayudar a países mediterráneos sin recurrir a la impracticable fórmula de correr límites fronterizos ni crear ambiguas situaciones jurídicas. En esta materia resulta sorprendente, y lamentable, que sea tan poco lo que ha trascendido a la opinión pública sobre la participación nuestra y de los amigos bolivianos en la Conferencia de Almaty. También es lamentable que tal ejercicio analítico no sea todo lo exhaustivo que se requiere para ilustrar adecuadamente a la opinión pública. Ni siquiera en ciertos reportajes periodísticos donde se intenta tocar este tema; ejemplo de ello es uno muy reciente aparecido en el semanario Pulso y basado sólo muy tangencialmente en un estudio que hicieron el 98 los economistas Jeffrey Sachs y John Luke Gallup para el Banco Mundial; el reportaje ni siquiera hace mención a la Conferencia de Almaty.

Quiero señalar con esto que muchas de las aproximaciones al tema son parciales, son incompletas, o bien motivadas simplemente por contingencias de política interna.

Por tanto, si queremos abordar seria y responsablemente este asunto, tenemos que partir por constatar los hechos mencionados: existencia de límites claramente establecidos, existencia de un tratado y una situación de mediterraneidad, cada uno con sus respectivas consecuencias. Tras la constatación podemos generar un clima de confianza mutua, que permita conversar sobre un proyecto de futuro interesante para las partes, cuyo núcleo podría estar en un espacio interregional de integración entre todos los vecinos. Voces en tal sentido se están haciendo audibles lentamente. Un buen ejemplo es una reflexión sobre estos puntos escrita por Víctor Rico Fontaura, cónsul boliviano en Santiago, en una interesante columna aparecida en La Razón. Y es que tras la constatación de la realidad podremos avanzar hacia gestos simbólicos, los cuales ciertamente son importantes, pero insuficientes si carecen de sustancia. En tal sentido, un ejemplo muy positivo de perforación regulada de soberanía es el que dieron Chile y Argentina hace algunos años con la suscripción del Tratado Minero y que ha dejado atrás históricas desavenencias sobre puntos limítrofes. En esa oportunidad, el itinerario siguió esta lógica señalada.

Una somera revisión de las principales cuestiones que involucra la problemática chileno-boliviana indica que lo que vemos como problemas no son tales. Los problemas, mirados desde la perspectiva académica chilena, están definitivamente en otra parte. Radican, por ejemplo, en la escasa capacidad de definir con mayor claridad conceptual nuestra política exterior vecinal, así como los grandes imperativos que orientan el accionar de nuestro Estado en

asuntos políticos internacionales.

Es evidente que en esta materia hay algunos registros serios y de largo alcance como los contenidos en los Libros de la Defensa donde se hace, por ejemplo, una lectura propia, nacional, del concepto de disuasión y se le pone en contexto regional. Pero en el accionar de nuestro Estado no se observa una preocupación por el concepto de Soberanía. Tal dispersión conceptual la observamos en incoherencias argumentales cuando se rechaza el corredor -como fórmula hipotética para superar la mediterraneidad boliviana- en circunstancias que la continuidad territorial del país ya fue cortada en el sur por un empresario extranjero, o bien que la biodiversidad -parte de nuestra soberanía evidentemente- está cortada por dos a lo largo del país, con la autopista que va desde La Serena hasta Puerto Montt.

Esta dispersión e incoherencia se observa también en las políticas de desarrollo que ejecuta nuestro país, absolutamente desfocalizadas de nuestros intereses. ¿Cree alguien en este conspicuo auditorio que Chile tiene algún interés particular en América Central, que es la zona del mundo hacia donde se dirige el grueso de nuestra ayuda al desarrollo? Parece obvio que dicha decisión fue tomada por capricho o por azar, o por algún otro criterio insondable para la razón.

La cooperación, sea vertical, horizontal o triangulada, ha de tener siempre un sentido, una motivación, un sustento; al menos esa es la tendencia universal. A primera vista, nada de ello se atisba en la decisión de privilegiar a América Central; no se advierten motivaciones históricas, económicas, militares o de inteligencia que pueda tener Chile en esa zona del mundo; surge entonces la natural pregunta: ¿Qué motivo existe para que dicha ayuda al desarrollo no vaya a Tarija u otra zona del suroccidente boliviano donde se puedan alentar proyectos comunes de interés geoeconómico para Chile? Una decisión en tal dirección, al estar sustentada en un criterio multilateral tan aceptado universalmente como es la ayuda al desarrollo, nadie va a cuestionar ni criticar. Un buen ejemplo cooperativo en este punto sería desde luego identificar normas anacrónicas que crean situaciones absurdas para la salida de algunos productos agrícolas bolivianos que deben ir muchas veces por el Atlántico hasta el estrecho de Magallanes y luego subir para llegar a sus destinos finales.

Estas reflexiones me permiten concluir con certeza de que existe un vasto dominio para el desarrollo de aquellos agentes públicos o privados interesados en la creación de espacios interregionales de integración. La experiencia internacional indica que tales espacios sólo se crean tras un arduo trabajo de tipo paradiplomático. Lo crucial y decisivo es que los agentes interesados tengan la fuerza para llevarlo a cabo. Espacios interregionales constituyen una realidad creciente en el mundo desarrollado y presente en otras zonas dinámicas emergentes del planeta. Y no debe descartarse a priori que quizás ahí se encuentre inspiración para diseñar fórmulas novedosas en la solución de situaciones complejas de abordar como es la mediterraneidad boliviana.

En síntesis, los tres conceptos de las relaciones internacionales seleccionados para esta reflexión académica pueden tener efectivamente conexiones en el marco de una situación dada. Por de pronto valga la pena tomar de ellos cuanto se estime necesario, no sólo para el ejercicio de la reflexión misma, sino como soporte para construir opciones que destraben el accionar de los Estados, de las sociedades y de los individuos.

GRAN ESTRATEGIA NACIONAL

Un Diseño de Inserción de las Potencias Medias en el Sistema Internacional

MIGUEL NAVARRO MEZA *

Since biblical times the big powers have adhered to the concept of Grand Strategy to develop or enhance their national power and to ensure their continued existence in the International System. Grand Strategy is the correct and rational employment of the sources of power of the country, so as to ensure a good, lasting and secure insertion among the other nations.

Nowadays, this concept may be useful to many medium powers whose participation and security responsibilities in the International System have increased as a result of the end of the Cold War and the coming of Globalization. Therefore it becomes necessary to study its applicability to this kind of countries, specially to Chile, where a Grand Strategy would allow the definition of a single, integrated insertion in the International System, both in the political and diplomatic field as in the security and defense ones.

Ideas preliminares

Desde la Antigüedad ha existido una vinculación funcional entre la actividad internacional del Estado y el empleo de sus recursos militares. Tradicionalmente, la actividad diplomática y su capacidad militar han constituido los mecanismos utilizados por los actores políticos, y desde 1648 por el Estado Moderno, para posicionarse en el Sistema Internacional. Esta situación fue advertida y sistematizada por Clausewitz en su ya famoso dictum que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Ciertamente, Clausewitz no sólo se refirió a la política exterior, lo que de suyo refuerza la idea que la conducción de la defensa es una cuestión fundamentalmente política pero, ciertamente, esta premisa general es válida en el ámbito internacional del Estado. Por otra parte, las limitaciones al empleo de la fuerza en las disputas internacionales, derivadas del advenimiento y perfeccionamiento del Derecho Internacional, no han afectado el valor intrínseco de este planteamiento, aunque por cierto lo han acotado sustancialmente.

Con el devenir de la Historia, los métodos de vinculación entre la actividad diplomática y militar de los Estados han evolucionado. En la Antigüedad y hasta

* Abogado, Cientista Político, MA., Mphil. Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, profesor de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile; profesor visitante de la Academia Diplomática Andrés Bello y profesor concurrente del Centro Conjunto de Operaciones de Paz de Chile.

el fin del Absolutismo, tal vinculación se efectuaba normalmente por medio del soberano; la conducción de la política exterior y el mando militar eran prerrogativas tradicionales y especiales de la monarquía y de hecho esta última continua siéndolo, así sea de modo nominal, en los sistemas monárquicos constitucionales. Posteriormente, en el sistema republicano tales atribuciones han sido transferidas al Jefe del Estado o al Jefe del Gobierno, según el sistema constitucional de que se trate, quien ejerce tales potestades por medio de las organizaciones burocráticas correspondientes, es decir, los ministerios o secretarías de relaciones exteriores o de defensa.

Por otra parte, ya desde los tiempos bíblicos se ha entendido, a veces de modo intuitivo, que la sola coordinación entre la actividad diplomática y la acción militar del Estado no siempre es suficiente para asegurar la plena consecución de sus objetivos internacionales y que lo que se requiere en realidad es un planteamiento único, que vincule sus objetivos externos con toda su capacidad de acción internacional, incluyendo aquellos recursos políticos y militares, a los que posteriormente se han agregado, aquellos de raigambre económica y financiera. Este es el origen del concepto de Gran Estrategia como instrumento de posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional.

Tradicionalmente, este concepto ha sido estudiado en la perspectiva de las grandes potencias, lo que resulta congruente con la injerencia de éstas en el devenir de la historia y su condición de artífices del Sistema Internacional. Sin embargo, las actuales complejidades de la política internacional, hacen a la Gran Estrategia crecientemente aplicable a potencias medianas y aún a algunos países menores cuya posición y/o influencia internacional les da un especial perfil en su entorno regional o aun en una óptica global. Ello sugiere analizar el concepto de Gran Estrategia desde la perspectiva de los países medios y especialmente determinar la forma cómo una Gran Estrategia y la Política de Seguridad Nacional, que es su instrumento material de aplicación, efectivamente contribuyen a una mejor inserción y posicionamiento suyo en el Sistema Internacional.

1. LA GRAN ESTRATEGIA Y LA INSERCIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Tradicionalmente, los actores internacionales han debido articular sus objetivos, intereses y capacidades para posicionarse frente a los demás, en un entorno esencialmente dinámico e impredecible. Desde los albores de la Civilización, el Sistema Internacional ha evolucionado permanentemente entre la paz y la guerra, en un contexto fundamentalmente anárquico, en el sentido de que no existe una autoridad central, universalmente reconocida, con poder de resolver las disputas que surjan entre sus integrantes y con capacidad de hacer cumplir lo resuelto. Este proceso ha sido una constante, en la cual los actores internacionales, con grados variables de éxito, han asumido los diversos elementos políticos, históricos, militares, económicos y sociales que inciden en el posicionamiento de cada uno en dicho sistema.

Para tal fin, los Estados han desarrollado mecanismos para integrar dichos elementos y utilizarlos coherentemente para los fines de su supervivencia y de-

sarrollo en el Sistema Internacional. Estos procesos, genéricamente, han sido agrupados bajo el concepto de “Gran Estrategia”. Aunque tal denominación ha sido objeto de agitados debates,¹ es evidente que la Gran Estrategia es una manera funcional de asumir, ponderar y utilizar todos los factores que inciden en la forma cómo el Estado ha de enfrentar su existencia, desarrollo y eventualmente, su supervivencia frente a los demás países. En palabras de Edward Mead Earle, la “Gran Estrategia “es el arte de controlar y utilizar los recursos de una nación —o de una coalición de naciones— incluyendo sus fuerzas militares, con la finalidad de que sus intereses vitales se vean efectivamente apoyados y protegidos contra sus enemigos actuales, potenciales o incluso presumibles. El más alto nivel de la estrategia es aquel que integra de tal modo las políticas y los armamentos de una nación que se le hace innecesario recurrir a la guerra o si se recurre a ella, lo hace con las mejores posibilidades de victoria”.²

Fluye de esta definición que la Gran Estrategia es un instrumento para maximizar los elementos de poder del Estado con el fin de asegurar su existencia y el desarrollo de sus objetivos y finalidades, considerando la naturaleza del Sistema Internacional en sus aspectos de seguridad. Cabe hacer presente que, aunque el concepto de Gran Estrategia ha sido pensado fundamentalmente para las grandes potencias, y de hecho se ajusta mejor a su dinámica de posicionamiento en el Sistema Internacional, en cuanto pueden controlar con mayor independencia sus elementos de poder, especialmente aquellos de naturaleza militar y política, en teoría no existen impedimentos para que sea aplicado igualmente a potencias medianas. En cierto sentido, la Gran Estrategia de los países medios es a la vez más compleja y más sutil que la de las grandes potencias. Estos Estados usualmente se desenvuelven en escenarios más restrictivos en el desarrollo de sus capacidades militares, en cuanto no son productores de sistemas de armas principales y sus recursos financieros son sensiblemente menores. Igualmente, el uso de sus recursos políticos frente a las grandes potencias es de suyo limitado. Por otra parte, los escenarios estratégicos de las potencias medias son normalmente más simples que los de los países grandes, en cuanto no tienen su mismo nivel de injerencia internacional, y pocas veces amenazan su existencia misma.³

La Gran Estrategia es fundamentalmente una cuestión de definiciones básicas del Estado en el Sistema Internacional y, al mismo tiempo, es la ordenación y la búsqueda del equilibrio de sus recursos de poder, domésticos e internacionales, para los fines de sus vinculaciones internacionales y su seguridad externa. El Imperio Romano, que fue el primer ejemplo claro y cuantificable - aunque relativamente inconsciente - de la definición de una Estrategia Nacional, desarrolló una armoniosa y flexible combinación de métodos políticos y militares para asegurar su supervivencia. Durante el S. I D.C., su momento de mayor poder y seguridad, sus fronteras fueron defendidas por una combinación de

1 Williamson Murray, MacGregor Knox & Alvin Bernstein (eds.) *The Making of Strategy: Rulers, States and War*, Cambridge Univ. Press, 1999, introducción.

2 Paul Kennedy (ed.), *Grand Strategies in War and Peace*, Yale Univ. Press, 1991, capítulo 1.

3 Con todo, esta premisa ha tenido muchas excepciones históricas: así por ej. durante la década de 1930, el advenimiento del nazismo en Alemania y la consolidación del fascismo en Italia, alteraron el escenario estratégico para Hungría, Grecia y Yugoslavia en términos que afectaron su misma supervivencia; lo mismo es válido para con Israel durante la guerra fría.

tropas romanas y de reyes vasallos, Estados clientes y aliados políticos.⁴ Simultáneamente, Roma dispuso de una capacidad militar sin paralelo en la Antigüedad, fundada primariamente en la adopción de una organización castrense adecuada específicamente a las condiciones individuales del legionario medio, creando así una formidable máquina militar,⁵ y la infraestructura interna que permitía un rápido desplazamiento de tal fuerza en tiempos de crisis.

La Gran Estrategia, en su acepción moderna, implica siempre la definición de un proyecto de inserción internacional único y específico del Estado y la adecuación de sus recursos de poder, cualquiera sea la naturaleza de éstos, para apoyar dicho proyecto. De ello se sigue la necesidad de priorizar tales recursos, armonizándolos con las capacidades generales del país. Desde luego, esto es más perceptible en el caso de las potencias medias pero su aplicación es universal. Así, para comienzos del decenio de 1870, la clase política chilena había definido un modelo de inserción internacional de la República que, en el ámbito regional, priorizaba una condición de equilibrio estratégico y disuasión para con el país que por razones geopolíticas e históricas se percibía como la mayor amenaza, el Perú, y secundariamente, para con Argentina. Con el fin de materializar tales objetivos, Chile, simultáneamente: a) mejoró su capacidad de gestión política internacional con la creación, en 1871, del Ministerio de Relaciones Exteriores como departamento específico de gobierno, b) utilizó recursos políticos y diplomáticos, especialmente aquellos orientados a fortalecer una alianza informal con el Ecuador, comenzada a mediados de los 1860, y c) desarrolló sus medios militares por medio de programas de rearme naval y militar orientados a dar al país una clara superioridad tecnológica regional. Tales programas fueron además compatibilizados con sus capacidades financieras, de modo de evitar un impacto negativo en la estabilidad económica de que entonces disfrutaba el país.⁶

Fluye de lo expresado que el desarrollo de una Gran Estrategia implica asumir los diversos ámbitos, domésticos e internacionales, que inciden en el posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional y en el desarrollo de sus capacidades militares, de modo de asegurar su inserción pacífica en aquel o, eventualmente, ganar política y militarmente un conflicto armado. Sin embargo, el pensamiento estratégico no se genera en el vacío, ni su aplicación apunta a escenarios teóricos perfectos; a lo largo de su historia, las naciones desarrollan una cultura estratégica que se nutre de factores políticos, geográficos y sociales, peculiares a cada una y que les condicionan sus respuestas a los escenarios internacionales que deben enfrentar. Los factores culturales son especialmente complejos de aquilatar en las naciones más jóvenes, cuyas culturas estratégicas son frecuentemente una combinación de elementos heredados

4 Edward Lutvak, *The Grand Strategy of the Roman Empire: From the First Century A.D. to the Third*, Baltimore, 1976.

5 Ardan du Picq, Battle Studies, Ancient and Modern en *The Roots of Strategy*, vol. 2 Harrisburg, 1987, 8-299.

6 En relación a los aspectos políticos de la actitud chilena, véase Robert N. Burr, *By Reason or Force; Chile and the Balancing of Power in South America 1830-1905*, especialmente capítulo III; respecto de las adquisiciones militares de la época, ver Navarro, M., *Adquisiciones Militares en Chile; una perspectiva desde la política de defensa*. (Revista Política y Estrategia N° 79 Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, 1999), segunda parte.

de la metrópoli con su propia experiencia nacional. En América del Sur por ejemplo, a partir de la Emancipación, los procesos políticos de la mayoría de los países combinaron el acervo cultural y militar de España, especialmente el del S. XVIII, caracterizado por una constante decadencia política y militar, con la influencia francesa, en una época de resurgimiento de la cultura gala y de su poderío político y militar.

En síntesis, entonces, los Estados al definir una Estrategia Nacional de inserción en el Sistema Internacional, deben conjugar diversos factores, de naturaleza igualmente diversa. La forma en que lo hacen ciertamente es peculiar a cada uno, pero no obstante esta especificidad, convencionalmente es posible agrupar dichos elementos en tres categorías específicas:

A.- Los de naturaleza preexistente e inmutable

Estos son principalmente la Geografía, que abarca tanto el tamaño como la configuración del país y su ubicación, y la Historia. La Geografía inevitablemente condiciona la cultura estratégica del país y su respuesta a los desafíos y oportunidades del Sistema Internacional; Israel, inmerso físicamente en un entorno hostil ha dado a su dimensión de seguridad una condición omnicompreensiva, única en la época contemporánea. El ejemplo contrario es Estados Unidos, cuya separación física de sus fuentes de peligro potencial permitió, en diversos periodos de su historia, el surgimiento de corrientes políticas aislacionistas y una desvinculación unilateral de los asuntos mundiales.⁷

La Historia enseña y los pueblos aprenden con la experiencia. Así, las lecciones de Pearl Harbour condicionaron buena parte del pensamiento estratégico estadounidense durante la Guerra Fría: la necesidad imperiosa de evitar una nueva sorpresa, unida a la posibilidad que si ello ocurría bien podía estar en riesgo la supervivencia misma de la nación, impulsaron un costoso (pero muy eficaz) sistema de pronta alarma ante un ataque inminente y el desarrollo de las capacidades para asegurar la supervivencia de una significativa capacidad de represalia y de la estructura de mando político capaz de ordenarla. Aún hoy día, el Proyecto de Defensa Antimisiles, cuyo costo político para Washington parece muy alto, refleja los efectos traumáticos de la sorpresa estratégica en diciembre de 1941.

Debido a las inevitables vinculaciones entre el territorio y el comportamiento político de los pueblos, la Historia y la Geografía muchas veces actúan como un factor único, que condiciona la respuesta de la nación frente a acontecimientos específicos: la proximidad de la costa de Flandes a las Islas Británicas y el episodio de la Armada Invencible han tenido como consecuencia que, desde el S. XVI, Inglaterra haya considerado como peligroso para su seguridad el hecho que una potencia hostil domine dicha región. Así, la circunstancia que Alemania no respetase la neutralidad belga en agosto de 1914 fue posiblemente la causal más importante que motivó el ingreso de Gran Bretaña a la Gran Guerra.⁸

7 Estos procesos han sido peculiares a la cultura política estadounidense en varios periodos de su historia, desde inmediatamente después de su Independencia hasta antes de la Segunda Guerra Mundial.

8 Acerca de la política exterior británica antes de 1914 y del estallido de la Gran Guerra, ver Robert K. Massie, *Dreadnought; Britain, Germany and the Coming of the Great War*, Ballantine Books, New York, 1991.

La Historia y la Geografía también actúan de consuno en cuestiones más amplias de la inserción internacional de los pueblos. Gran Bretaña presenta igualmente un ejemplo en este sentido. Al ser una isla relativamente pequeña, densamente poblada y con pocos recursos naturales, Inglaterra, de un modo casi inevitable, debió orientarse al comercio y la navegación, lo que de forma natural facilitó la creación progresiva de un imperio colonial de vastas dimensiones y que le aseguró una posición hegemónica en el Sistema Internacional durante casi 100 años.

B.- Los elementos domésticos: la economía y la política

La definición de una Gran Estrategia está acotada, en buena medida, por los recursos económicos disponibles al país. Estos, en parte, son consecuencia de su capacidad económica general y, en parte, de las opciones definidas por la élite política: el tema financiero limita considerablemente lo que el Estado puede hacer en el Sistema Internacional, en todos los ámbitos, especialmente en el militar. Esto ha sido claramente perceptible desde la Época Moderna. De hecho, el tema del aprovisionamiento de las tropas, luego del advenimiento del Ejército Permanente en el S. XVIII, tuvo un efecto fundamental en el desarrollo del Estado Moderno.⁹ Por otra parte, el mantenimiento de casi cualquier forma de poderío militar es costoso y la asignación de recursos para la defensa es parte de un proceso decisional que pone a la función de defensa en competencia con otras funciones y necesidades públicas que deben ser proporcionadas por el Estado. Tal proceso se nutre de muchos factores políticos domésticos, cuya dinámica relacional cambia con el tiempo.

Sin embargo, el gasto militar es sólo parte del problema de los recursos en la formulación de una Gran Estrategia. Ésta debe apuntar a generar condiciones para un desarrollo económico enérgico o al menos a un uso racional de los recursos y capacidades económicas generales del país. La capacidad económica es un instrumento político que puede ser utilizado para fines igualmente políticos: la posibilidad de otorgar ayuda financiera es una forma de proyección de poder, aunque no sea utilizada específicamente para tal finalidad. Lo mismo es válido para con la inversión pública o privada en territorio extranjero la que puede tener efectos políticos no deseados pero que resultan inevitables.¹⁰ En la actual economía globalizada, el nivel de desarrollo es un factor político de primerísima importancia en la ubicación de un país en el concierto internacional, con toda clase de efectos políticos.

El factor económico en la definición de una Estrategia Nacional es, en síntesis, la compatibilización adecuada de los recursos disponibles para fines de defensa y seguridad con los recursos generales de la nación y la utilización racional de las capacidades económicas del país para fines de su ubicación en el Sistema Internacional.

9 Tal vínculo se generó a propósito de la necesidad del Estado de recaudar impuestos de manera permanente y en cifras considerables, para mantener la organización militar estable. Ello impulsó el desarrollo de la burocracia estatal, en el sentido en que se le conoce hoy, uno de los fundamentos del Estado Moderno.

10 Entre muchos ejemplos, se tiene el caso del efecto de la explotación de las guaneras y salitreras ubicadas en territorio boliviano por capitales chileno. La crisis con Bolivia de diciembre 1878 - febrero de 1879 fue consecuencia directa de tal situación.

En cuanto a los factores políticos domésticos, la Gran Estrategia debe asumir la naturaleza del sistema político y aquilatar sus efectos en la forma como éste contribuye a la seguridad externa del país y a su posicionamiento político internacional. De antaño se sabe que la calidad del liderazgo político es siempre un factor de poder: un liderazgo débil o tardío en la toma de decisiones casi siempre será un factor de riesgo para el país; un liderazgo excesivamente temerario, impredecible o carente de una visión armónica de las realidades internacionales, normalmente constituirá también un elemento de debilidad para éste.

La cuestión política se extiende también a las relaciones de poder al interior del Estado. Es evidente que una sociedad muy dividida complica la definición e implementación de una Gran Estrategia. Lo mismo es válido si existe una relación civil militar enrarecida; bajo ciertas circunstancias, ello puede afectar la supervivencia del país. Francia, en la década del 30', es un buen ejemplo de lo aseverado.¹¹

Aún dentro de este tópico, se tiene que el nivel de cultura política de la nación respecto de su entorno de seguridad es un componente relevante en la formulación de una Gran Estrategia. La manera como la sociedad percibe su entorno, especialmente el de seguridad y como se percibe a sí misma en relación a tal entorno, es fundamental en la forma en que definirá sus estrategias nacionales. Lo mismo es válido respecto de la actitud de dicha sociedad acerca del uso de la fuerza en la consecución de sus objetivos nacionales. El contraste entre la reacción de la nación japonesa y de la nación italiana frente a la entrada de sus respectivos países en la Segunda Guerra Mundial constituye un buen ejemplo en tal sentido. En opinión de Burr, la cultura política de la nación chilena, aunque definida sí con otra denominación, fue esencial en la consolidación de Chile como potencia hegemónica en el América del Sur en la década de 1890.¹²

C.- El escenario internacional: la diplomacia y la defensa

La Diplomacia y la Defensa constituyen, obviamente, elementos absolutamente indispensables de la Gran Estrategia. Ambos, además, cierran el ciclo del posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional. Históricamente, constituían las dos caras de la moneda de presentación del país frente a los demás actores internacionales. En la actualidad, su relevancia no ha disminuido, pero han sido complementadas con las variables económicas y comerciales, ya analizadas en cuanto integrantes del concepto de Gran Estrategia.

La diplomacia mejora y promueve la posición general del Estado en el Sistema Internacional. En el ámbito de la seguridad, fortalece al país tanto en su condición individual, por medio del uso de recursos políticos directos, como

11 Quizás si el ejemplo más significativo del período fue la reacción de la mayor parte de la clase política francesa frente a la publicación del libro *Vers l'Armée du Métier* escrito en 1935 por el entonces poco conocido coronel de Gaulle. Debido a que las divisiones blindadas allí preconizadas no contemplaban conscriptos, sólo especialistas profesionales, se temió que ellas fueran un instrumento político para presionar al gobierno. También fueron rechazadas por el mando militar, pero allí por un exceso de conservatismo. Ver Raymond Cartier, *La Segunda Guerra Mundial*, tomo primero, París Match-Larousse, 1966.

12 Burr, opus cit, caps. IX y X.

el prestigio internacional, cuanto por la creación de alianzas y otros esquemas de seguridad colectiva. Durante la guerra, la diplomacia atrae nuevos aliados y genera las condiciones para una paz más efectiva y quizás, justa. Cuando la Primera Guerra del Golfo, en 1990—91, el forjamiento de la improbable alianza en contra de Saddam Hussein fue una obra enteramente diplomática, de extrema complejidad y gran sofisticación.

Una diplomacia eficiente es fundamental para el país y es parte de una Gran Estrategia igualmente eficiente y eficaz: a comienzos del S. XX, Francia, merced del uso hábil de la herramienta diplomática, fortaleció su alianza con Rusia, debilitó la relación de Alemania con Italia y convirtió a Gran Bretaña, un adversario tradicional desde el S. XI, en un aliado confiable. Ello le permitió equilibrarse con Alemania, que desde 1870 era mucho más fuerte en tamaño, población y capacidad militar. Por el contrario, una diplomacia basta o errática produce el efecto inverso. El mismo periodo proporciona un ejemplo en este sentido: la actitud bombástica e impredecible de la diplomacia germana de Guillermo II contribuyó poderosamente al desenlace fatal (especialmente para Alemania) de la crisis de julio—agosto de 1914.

La capacidad militar del Estado constituye el último elemento de la Gran Estrategia. Aún en la actualidad, toda la estructura de poder internacional descansa en buena medida en las capacidades militares de los países. Sólo en casos excepcionales, un país podrá prescindir de la fuerza como apoyo de sus relaciones exteriores; ello ocurrirá normalmente cuando sus proyectos de inserción internacional impliquen la delegación, real o virtual, de una cuota considerable de su soberanía y capacidad de gestión política exterior en beneficio de otro Estado, una forma moderna de vasallaje.

En los demás países, sus capacidades militares deben estar acordes con su modelo de inserción política, en términos de constituir un genuino apoyo a sus objetivos internacionales: en 1973 cuando la Guerra del Yom Kippur, la fuerza militar de Egipto estaba muy bien estructurada para cumplir su objetivo de guerra —forzar una acción militar masiva pero limitada contra Israel, sin posibilidades de una victoria decisiva— y en plena concordancia con su finalidad política, romper el status quo en el Sinaí para forzar una solución diplomática. Un ejemplo en el sentido inverso se aprecia en la Primera Guerra del Golfo, en cuanto los designios de Saddam Hussein en la región no estaban adecuadamente sustentados en el plano militar, considerando el escenario político que tales objetivos inevitablemente crearían.

En la situación de seguridad de la postguerra fría, la esencia de la capacidad militar de los países gira alrededor del concepto de “Dinámica de la Defensa”, en su vertiente de política exterior. Este concepto, originalmente desarrollado por Buzan¹³ implica que debe existir una relación entre la capacidad tecnológica general de un país y la tecnología disponibles a sus fuerzas militares. Extrapolada esta ecuación al ámbito de seguridad internacional, se tiene que la capacidad militar de un país debe estar acorde con la posición

13 Barry C. Buzan; *An Introduction to International Relations; Military Technology and International Relations*; International Institute for International Relations/MacMillan, London, 1991.

que dicho Estado ocupa en el concierto internacional; si no existe tal concordancia, ese país puede convertirse en una fuente de inestabilidad internacional, regional o global.

Esta es una cuestión fundamental. Uno de los aspectos más relevantes del concepto de Gran Estrategia es que proporciona un mecanismo proactivo, objetivo e independiente para determinar qué cantidad de fuerza militar requiere un Estado. A su turno, esto permite el dimensionamiento humano y tecnológico de sus fuerzas militares y la determinación de su despliegue operacional. En suma, una Gran Estrategia aplicada por medio de una Política de Seguridad Nacional, implica la determinación de los requerimientos estratégico – militares que emanan del posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional y de la consecución de sus objetivos internacionales, integrados en una visión unitaria del país. A su turno, tal determinación orienta su nivel de gasto militar y la forma de asignación de tales recursos, así como los fundamentos de sus políticas de adquisiciones militares.

Desde otro punto de vista, el poder militar de un país incluye la capacidad de su dirigencia política para entender el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y, en consecuencia, tomar decisiones oportunas y pertinentes. Esto se relaciona con la forma del gobierno y con su relación con la institución militar; en Grecia y en Roma, los paradigmas de la cultura política occidental, el ejercicio del gobierno y lo militar estaban íntimamente relacionados: la polis ateniense debatía la estrategia y elegía a los jefes militares (los *strategoí*), lo que permitía que sus decisiones reflejaran la actitud general del pueblo hacia la seguridad externa. En la República Romana, el ocupar cargos militares era requisito indispensable para una carrera política; ello aseguraba una permanente interacción entre los ciudadanos y la defensa. Estos principios vinculantes se han mantenido inalterables y tienen plena vigencia aunque, desde luego, las formas de materializarlos han evolucionado conjuntamente con las concepciones del Estado y la representatividad pública.

Con todo, este es uno de los aspectos potencialmente débiles de una Gran Estrategia. Aunque ésta permite y de hecho requiere, determinar la cantidad y características de la fuerza militar de que debe disponer el Estado para sus fines internacionales, existen numerosos ejemplos que demuestran que en ocasiones la dirigencia política es incapaz de utilizar este potencial. Así, países que históricamente han desarrollado una Gran Estrategia o que han utilizado sus criterios básicos, no siempre han sabido estructurar adecuadamente su capacidad militar, influyendo en ello, normalmente, elementos de política doméstica. Gran Bretaña en los años 60 y Australia en los 70, son ejemplos en este sentido.

Finalmente, cabe destacar que la diplomacia y la defensa en cuanto componentes de la Estrategia Nacional, sea ésta inconsciente o racional, están desde luego, indisolublemente ligadas, pero no se compensan la una a la otra; por ello no es posible reemplazar las capacidades de defensa con la eficiencia de la diplomacia más allá de ciertos límites. Ésta puede hacer menos onerosa la defensa, tanto en lo político como en lo financiero, pero no la sustituye. Con todo, éste es un error frecuente en las definiciones estratégicas, especialmente en las potencias medianas.

La Definición de una Gran Estrategia

En la actualidad, la Gran Estrategia es la consecuencia de un proceso deliberado de decisión política, que involucra la ponderación armónica de los factores de poder aludidos en los párrafos anteriores. Tal proceso ha evolucionado paulatinamente desde mediados del S. XVI, a la par con el desarrollo general de las instituciones públicas y de sus métodos políticos. Desde luego, los factores indicados son categorías teóricas de análisis; de ello se sigue que la forma como influyen en la definición de una Estrategia Nacional específica, varía considerablemente de un país a otro; es posible incluso que, en algunos casos, la Gran Estrategia resultante carezca de uno o más elementos, o que éstos sean asumidos de una manera errónea: el caso de Francia en la década de los años 30s es un ejemplo en este sentido, en este caso respecto de la forma de encarar el elemento militar de su estrategia nacional.

Por otra parte, en ocasiones, la Gran Estrategia ha sido más bien el resultado de procesos decisionales paulatinos y relativamente aislados, sin que la élite política del país las asuma como una estrategia nacional coherente. Es posible que el caso chileno en la época inmediatamente anterior a la Guerra del Pacífico represente una manifestación de este fenómeno.¹⁴

Cualquiera sea la forma de definir una Gran Estrategia, sin embargo, ello implica un diseño básico de inserción del Estado en el Sistema Internacional y una forma de asumir la posición que éste ocupa, o desea llegar a ocupar, en la estructura de poder propia de este Sistema.

2. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GRAN ESTRATEGIA: La Política de Seguridad Nacional

La Gran Estrategia es un conjunto de principios y directrices coherentes, pero necesariamente generales, dirigidas a orientar el devenir internacional del Estado. Es, básicamente, un diseño general de inserción del país en el Sistema Internacional y un curso de acción. La materialización de sus principios y directrices y la implementación de tal diseño se manifiestan en el campo de la política doméstica e internacional y, en consecuencia, giran en torno a definiciones políticas específicas que se implementan por medio de políticas públicas igualmente singulares. Estas políticas, una vez definidas, tienen una dinámica y vigencia propias, dentro de las orientaciones generales de la Estrategia Nacional del Estado.

Habida consideración de que la Gran Estrategia está orientada fundamentalmente a asegurar la existencia del Estado en el Sistema Internacional y la consecución de sus fines, su implementación en lo externo, se estructura, de

¹⁴ El General Edgardo Mercado Jarrín, en su obra *Política y Estrategia en la Guerra con Chile* (Lima-Perú, 1979) sostiene que Chile desarrolló, paulatinamente, una Estrategia Nacional coherente y deliberada para alcanzar la hegemonía en la costa Occidental de América del Sur, a costa de los intereses peruanos. Sin embargo, aunque Chile efectivamente tomó providencias coordinadas en el plano político y militar durante la década de 1870, no parece que su élite gobernante las concibió como parte de una Gran Estrategia en el sentido pleno del concepto, sino como una reacción natural a lo que percibía como una amenaza creciente de parte del Perú. Incluso durante las primeras etapas de la Guerra del Pacífico hubo fuertes y fundadas críticas de la clase política respecto de la conducción del conflicto y de la aparente falta de una estrategia militar coherente. Ello fue subsanado con el nombramiento de Sotomayor como Ministro en Campaña.

añaño, en dos políticas públicas específicas: la política exterior y la política de defensa. Ambas abarcan las formas más clásicas de actuar del Estado y constituyen los instrumentos primarios de su posicionamiento en el sistema internacional. En sentido estricto, el instrumento primario es la política exterior, en cuanto canaliza la relación del país con los demás integrantes del sistema; de hecho, tal integración se desarrolla en una amplia gama de materias que van desde lo estrictamente político a lo valórico y cultural, sin descuidar la actividad económica y comercial. En consecuencia, la política exterior y la diplomacia, que es su manifestación concreta, trascienden con mucho el tema de la seguridad; y sin embargo, la contribución de la actividad diplomática a la seguridad exterior de los países es absolutamente imprescindible. Las prácticas de la relación entre ambas políticas son conocidas desde la Antigüedad. Así, cuando a mediados de 597 A.C, Nabucodonosor, rey de Babilonia, inició su expedición contra el reino de Judá, envió paralelamente una embajada al Faraón Nekao, advirtiéndole que sólo se trataba de una acción de castigo contra un vasallo rebelde y no de un nuevo intento de expansión hacia el Oeste invitándole, en consecuencia, a mantenerse fuera del conflicto. Tal acción fue correcta; el hecho de que los babilonios hubiesen contenido el expansionismo egipcio unos años antes, generaba profundas sospechas en la corte del faraón ante cualquier nueva iniciativa política de Nabucodonosor. La advertencia fue acogida y Nekao no intervino contra las operaciones babilónicas.

Dada la naturaleza del sistema internacional, especialmente su condición anárquica, la seguridad de los Estados soberanos es en definitiva responsabilidad de cada uno de ellos. Waltz lo describe como un sistema de autoayuda: pese a los organismos internacionales y a los sistemas de alianzas, los países en definitiva, dependen de sí mismos para su seguridad en un entorno actual o potencialmente hostil. Por tal razón y para materializar la Gran Estrategia, los Estados usualmente definen una Política de Seguridad Nacional, orientada a identificar los intereses básicos y permanentes del país y los instrumentos destinados a preservarlos.

En el plano estrictamente internacional, la Política de Seguridad Nacional usualmente utilizará los recursos de la política exterior, especialmente los puramente diplomáticos y, además, orientará a la política de defensa, para aplicar los medios más puramente militares de la seguridad. Así, esta política identifica los requerimientos estratégicos que se derivan de su posicionamiento en el sistema internacional y la forma de satisfacerlos, determina e imputa los recursos que el país destinará a tales efectos y, como toda política pública, define mecanismos de control de eficacia. Esta política se concreta, a su turno, en políticas específicas.



La esencia de la Política de Seguridad Nacional es el uso armonioso e integrado de los recursos de la política exterior, en su ámbito, y de la política de defensa, en los suyos, como manifestación material de los principios de la Gran Estrategia definida por el país. La integración entre ambas es un proceso constante y fluido lo que, desde luego, impide una división tajante entre ellas, ni aún en lo referente a las organizaciones involucradas. Los Estados, para los fines de su seguridad, utilizan constantemente y de modo alternativo o simultáneo, los medios diplomáticos y militares, dependiendo de los escenarios en que actúen. Durante la Crisis de Múnich, en septiembre de 1938, Alemania utilizó fundamentalmente el recurso diplomático, pero sustentado en todo momento en la posibilidad de empleo del instrumento militar, que estaba efectivamente alertado para tal fin. La relación entre ambas políticas es, además, reversible; el mismo acontecimiento ejemplifica la forma cómo la política exterior puede apoyar a la de defensa: aunque hoy día se discute hasta qué punto el tiempo ganado en Múnich favoreció a Francia e Inglaterra, es un hecho que la política de apaciguamiento de Daladier y Chamberlain para con Hitler estuvo en buena medida motivada por los retardos en los procesos de rearme de ambos países y su percepción exagerada de la capacidad militar alemana, lo que a la postrer resultó favorable para, al menos, Gran Bretaña.¹⁵

Aún en los escenarios diríase rutinarios de las relaciones internacionales del Estado, su política exterior descansa en último término, en disponer de una capacidad militar real y esto es comparativamente muy relevante, en su voluntad de emplearlo en caso de necesidad. El apoyo inmanente, aunque muy remoto, de la fuerza sustenta la actividad diplomática del país. Esta premisa, aunque válida y permanente, admite por cierto gradaciones; éstas dependerán de la

¹⁵ Por ejemplo, en el campo aeronáutico, en septiembre de 1938, la Real Fuerza Aérea Británica tenía 224 aparatos de combate, de los cuales sólo 48 eran monoplanos modernos (Hawker Hurricane y Supermarine Spitfire). El Ejército del Aire francés disponía de 186 aviones de caza, todos biplanos con velocidades inferiores a 430 kms. p/h. La Luftwaffe contaba en la misma fecha con 780 aviones de caza, incluyendo aproximadamente 120 Messerschmitt Bf 109 (una parte de los cuales combatía en la Legión Cóndor en España) y unos 1.100 bombarderos; (varias fuentes). En relación a la percepción exagerada de la capacidad alemana, véase por ej. Winston S. Churchill, *The Second World War, Volume I, The Gathering Storm*, (Houghton Mifflin Co. Boston, 1949).

naturaleza de sus actuaciones y sobre todo, de la posición del estado en el concierto internacional, es decir de su poder relativo. Así, mientras mayor sea el poder del país y por consiguiente, más globales sus compromisos y responsabilidad internacionales, más concretas e inmediatas serán las relaciones entre su política exterior y su capacidad militar. Esto se advierte claramente, por ejemplo, en la actual doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos, presentada por el Presidente Clinton en 1994 y, posteriormente, actualizada bajo el título de National Security Strategy of Engagement and Enlargement.

Por el contrario, para la gran mayoría de las potencias medias tal relación aunque permanente, se manifiesta fundamentalmente en sus relaciones con su entorno regional o aún meramente vecinal. Con todo, en la medida que algunas de dichas potencias están adquiriendo responsabilidades de seguridad más amplias, la complementación material de sus políticas exteriores y de defensa se hace igualmente más sofisticada y perceptible.¹⁶

3. POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA; UNA APROXIMACIÓN PRIMARIA

Con todo, la definición de una Gran Estrategia Nacional y su implementación en una Política de Seguridad Nacional son objetivos algo distantes para muchas potencias medias. Sin embargo en los escenarios complejos de la Globalización, la generación de una vinculación efectiva y funcional entre política exterior y de defensa es fundamental – y urgente – para cualquier país. Así, considerando lo expuesto y habida cuenta del alto nivel de desarrollo teórico de las políticas exterior y de defensa, en la actualidad es posible identificar tres premisas básicas de coordinación entre ambas, cualquiera sea el país de que se trate, a saber:

- Un nivel similar de desarrollo de la política exterior y de la política de defensa

Esta es, naturalmente, una cuestión fundamental. Políticas de similar nivel de desarrollo permiten una integración plena y el potenciamiento mutuo de su quehacer, en sus respectivos ámbitos de ejecución. Esta condición es, además, inherente a la existencia de una política de seguridad nacional estructurada, como instrumento concreto de implementación de una Estrategia Nacional definida expresamente; por ello, esta equivalencia en el nivel de las políticas respectivas es actualmente propia de las grandes potencias y de algunas potencias medianas. Cabe hacer presente que esta equivalencia se refiere al grado de desarrollo de las políticas en sí, pero no necesariamente a la forma de cumplimiento de las respectivas funciones públicas; en otras palabras, la casi totalidad de los Estados ejecutan cotidianamente la función de defensa y la actividad diplomática, pero ello no necesariamente significa que éstas obedezcan efectivamente a la existencia de políticas públicas plenamente definidas. Con todo, este no es un objetivo especialmente difícil de lograr, en la medida que muchas potencias medias están actualmente defi-

16 En relación a esta materia, del mismo autor *Globalización y Política de Defensa: nuevos paradigmas para su definición en las potencias medianas en ¿Hay Patria que Defender?* (Centro de Estudios del Desarrollo/Ediciones del Nuevo Centenario, Santiago, Chile 2000).

niendo sus políticas de defensa y estructurando y sistematizando sus políticas exteriores.

- Agencias gubernamentales de similar capacidad de gestión en el campo de las relaciones exteriores y de la defensa

Esta premisa deriva en cierto modo de la anterior. Se trata de que las agencias estatales encargadas de definir la política exterior y la de defensa y de ejecutar sus funciones, normalmente los ministerios respectivos, tengan una capacidad de gestión similar en relación a la definición de sus políticas y a la ejecución de las funciones públicas correspondientes. Esta situación presupone, desde luego, la existencia de agencias gubernamentales específicas para cada función y que cada una esté en condiciones de ejecutar en plenitud las potestades básicas de gestión gubernamental en sus respectivos campos: políticas, financieras, de gestión y de control.

- Una adecuada y equivalente comprensión de la autoridad política superior acerca de los usos y ritualidades del instrumento diplomático y del instrumento militar

Esta premisa implica, en primer término, que la autoridad política efectivamente conozca el valor de ambos instrumentos, sus usos y ritualidades y sobre todo, la forma cómo ambos, individualmente y en conjunto, contribuyen a posicionar al Estado en el Sistema Internacional. En segundo lugar, descansa en el hecho que la autoridad política tenga similares niveles de voluntad respecto a la utilización de ambos instrumentos; ello implica fundamentalmente el desarrollo armónico y equivalente de ambas políticas y de los medios materiales propios de las funciones correspondientes; pero también incluye que la autoridad política tenga la voluntad real de empleo de la capacidad militar del país si las condiciones internacionales lo hacen indispensable y que manifieste dicha voluntad en su entorno externo, por los medios apropiados para ello: por ejemplo, con adecuadas políticas de adquisiciones militares. Finalmente, pero de ningún modo es lo menor, esta premisa requiere que los encargados de ejecutar las políticas exterior y de defensa comprendan y aquilaten, mutuamente, los objetivos, métodos y capacidades de cada una de ellas, de modo de coordinarlas en todos los niveles de implementación.

En los sistemas comparados, el nivel de coordinación de las políticas de exterior y de defensa varía considerablemente de un país a otro. Además, esta relación no necesariamente ha sido siempre lineal; es un hecho que históricamente, la política exterior como conceptualización intelectual, antecedió con mucho a la de defensa. Pero siempre la actividad internacional de los Estados se ha sustentado, en alguna medida al menos, en su capacidad militar. En síntesis, entonces, es la capacidad de utilizar medios de fuerza lo que en definitiva permite al país ser considerado como tal en la comunidad internacional, en el ejercicio pleno de su soberanía.¹⁷

¹⁷ Este es, por ejemplo, uno de los objetivos fundamentales de la actual política de defensa del Reino Unido, Christopher Deandeker, *The United Kingdom: The Overstretched Military* en Charles C. Moskos et al., *The Postmoderns Military* (Oxford University Press, New York, 2000).

La integración de estos tres elementos proporciona una medida mínima, normalmente eficaz aunque naturalmente transitoria, de la presentación de un esquema unificado y coherente de posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional. Ciertamente para muchos países, tal forma de coordinación será suficiente (y en bastantes casos, claramente excesiva) pero es igualmente evidente que en otros casos, especialmente de la potencias medias emergentes, que esta aproximación resultará insuficiente a corto o mediano plazo y que, en consecuencia, deberán asumir en plenitud la definición de una Gran Estrategia Nacional y su implementación por medio de una Política de Seguridad Nacional.

CONCLUSIONES Y ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CASO CHILENO

La definición e implementación de una Gran Estrategia o Estrategia Nacional es, en mayor o menor medida, un instrumento conocido y funcional de las grandes potencias, desarrollado paulatinamente desde la Antigüedad. En la actual coyuntura internacional, la cuestión fundamental es sin embargo, la aplicabilidad de estos conceptos a las potencias medianas y su viabilidad como instrumentos de su posicionamiento en el Sistema Internacional.

Desde luego, en principio no existe un impedimento para tal aplicación. Es efectivo que las potencias medias tienen un menor grado de control de sus recursos de poder y que éstos son de espectro más limitados. Es igualmente correcto asumir que los escenarios políticos y estratégicos propios de las potencias medias son, en general, más simples y acotados que los de los grandes países. Pero, por otra parte, los escenarios propios de la postguerra fría y de la globalización hacen indispensable una más efectiva, coherente y funcional integración de muchos países medianos al Sistema Internacional. En esta óptica, inevitablemente deben considerar la definición total o parcial, de una Gran Estrategia, implementada por una Política de Seguridad Nacional.

El factor central en este proceso es una cuestión de magnitud. Prácticamente todas las potencias medias, y de hecho la gran mayoría de los países menores, tienen los mismos elementos potencialmente formadores de una Gran Estrategia que las grandes potencias. Así por ejemplo, la estrategia militar de Yugoslavia antes del colapso de los años 90, es decir, el componente militar de su modelo de inserción internacional, se basó en buena medida en las características de su territorio, montañoso y boscoso que favorece las acciones irregulares, una conjunción armónica de factores históricos y geográficos. En este mismo sentido, la política exterior israelí ha considerado siempre como un elemento esencial la influencia de las comunidades judías en la política doméstica de ciertos países que Israel considera como fundamentales para sus objetivos internacionales.

En esta óptica, la cuestión central para las potencias medias es, entonces, adaptar las magnitudes de los elementos formadores de una Gran Estrategia Nacional a sus peculiaridades y objetivos internacionales, asumiendo en plenitud los procesos políticos domésticos implícitos en tal ejercicio.

Considerando los diversos factores que inciden en esta dinámica, es posible identificar tres elementos básicos para su consecución:

1.- Cambio de mentalidad de las elites políticas

El desafío aquí es de orden primariamente intelectual. Tradicionalmente, las elites políticas de muchas potencias medias han tenido una autopercepción limitada de su rol y posición en el Sistema Internacional; en consecuencia, no han pensado sistemáticamente en términos de una integración sinérgica de sus recursos de poder, especialmente los de naturaleza política y militar, que tienden a considerar como muy limitados o excéntricos al posicionamiento del país en el Sistema Internacional. Sin embargo, la propia experiencia de la globalización constituye un estímulo importante; aquellos países que han adoptado modelos de desarrollo económico abierto han debido, diríase forzosamente, incorporar la dimensión económica y financiera en su forma de relacionamiento internacional, compatibilizándolas y coordinándolas con las más tradicionales variables políticas y diplomáticas. Las elites políticas, en consecuencia, deben asumir estos cambios y modificar su percepción de la realidad internacional y la forma de insertarse en ésta.¹⁸

2.- Modernización general de la gestión pública

La definición y ejecución de una Estrategia Nacional, por medio de una Política de Seguridad Nacional, implica, en muchos casos, una acción gubernamental más efectiva y coordinada en todas las áreas de la gestión pública. Esto implica procesos de modernización amplios del sector, tanto en su vertiente estructural cuanto en su lógica decisional. Estos procesos o se han desarrollado o están en vías de ejecución en diversos países, lo que facilita el eventual desarrollo de políticas de seguridad nacional eficientes y funcionales.¹⁹

3.- Relaciones Político – Militares modernas y convergentes

Una Gran Estrategia requiere normalmente de relaciones político – militares funcionales, que aseguren la existencia de una estructura jerárquica del sistema de defensa, con potestades específicas de cada una de las agencias públicas involucradas. En el estadio actual de los estudios de las relaciones político – militares, uno de los grandes temas, quizás si el más relevante, es la forma cómo la fuerza militar contribuye a la política exterior y al posicionamiento del Estado en Sistema Internacional. Esto, en ocasiones, implica un considerable esfuerzo por parte de las autoridades políticas. Por otra parte, hoy día ciertamente se reconoce la validez intrínseca de las formas de control civil identifi-

18 La globalización ciertamente ha estimulado reflexiones sobre la posición internacional y la seguridad exterior en varias potencias medias. Un ejemplo local fue el seminario que dio origen a la publicación del Centro de Estudios del Desarrollo *¿Hay Patria que Defender?* Centro de Estudios del Desarrollo/ Ediciones del Nuevo Centenario, Santiago de Chile, 2000. Un ejemplo entre muchos otros, en otra dimensión de poder pero aún dentro de las potencias medias, es *Greece and Challenges of the XXI's Century*, editado por el Instituto de Estudios Estratégicos de Grecia, Atenas, 2003.

19 Así por ejemplo, una modernización sustancial de la forma de inserción de Chile en el Sistema Internacional, incluyendo la definición de una Gran Estrategia implicará inevitablemente una revisión profunda de los términos del DFL.181 de 1960, especialmente en lo referido a los denominados Campos de Acción y a la mantención de esquemas de conducción política de la defensa distintos según sea tiempo de paz o de guerra, cuya funcionalidad actual está claramente superada.

cadadas por Huntington, especialmente el 'control civil objetivo' - que enfatiza la profesionalización de los oficiales como forma de mantenerlos apartados de la política contingente.²⁰ Pero al mismo tiempo se reconoce la necesidad de generar una dinámica de colaboración entre el nivel político y las fuerzas armadas, dentro de sus respectivas esferas de competencia y bajo el liderazgo y conducción general de la autoridad civil.²¹ La existencia de un esquema de este tipo es fundamental en la definición de una Gran Estrategia en las potencias medias, facilitando su definición e implementación e impidiendo la adopción de criterios extremos en la contribución militar a la Política de Seguridad Nacional.

Se advierte así que no existen limitaciones reales a la implementación de grandes estrategias nacionales por parte de las potencias medianas. A lo anterior, debe agregarse el hecho que muchos países medios, de una forma inevitable y no buscada, han incrementado su estatura internacional, lo que por cierto, trae aparejado nuevas responsabilidades para ante la comunidad de naciones. Es efectivo que un país puesto en esta situación puede reducir su actividad internacional y buscar un modelo de inserción de tipo neutralista, pero este curso de acción tiene limitaciones. No todos los estados pueden asumir una postura de este tipo; por otra parte, un cambio reduccionista en la orientación general de su política exterior puede resultar, en definitiva, contraproducente a su desarrollo y, en casos extremos, afectar su supervivencia. Así, para muchas potencias medias y aún algunos países menores, la definición de una estrategia nacional, implementada por una Política de Seguridad Nacional, es un camino viable - y en ocasiones, indispensable - para asumir los desafíos de la globalización y de su inserción dinámica en el Sistema Internacional.

Algunas reflexiones sobre el caso chileno

La relación entre política exterior y defensa nacional es una cuestión crítica en el caso chileno. Salvo ciertos periodos durante el S. XIX, la política exterior chilena ha estado relativamente divorciada de la defensa nacional. Por lo mismo no ha existido un modelo coherente -y consiente- de inserción internacional que potencie la totalidad de los factores y elementos de poder del país. En este sentido, Chile no ha desarrollado una Gran Estrategia Nacional, en la plena expresión del término. Esta circunstancia ha sido reconocida por el Libro de la Defensa 2002 que expresamente declara que el país no ha generado criterios y orientaciones que puedan ser entendidos como una Política de Seguridad Nacional.²²

El divorcio entre política exterior y política de defensa es, ciertamente, explicable. Desde luego, en una perspectiva metodológica es posible advertir que desde mediados del S. XIX, el país ha tenido una política exterior formal,

20 Huntington, Samuel, *The Soldier and the State* Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 1957.

21 Esta aproximación ha sido desarrollada fundamentalmente por Rebecca Schiff (*Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance*, *Armed Forces and Society* 22:1, 7-24) y, en alguna medida por Herman Oeling en *La Función política del Ejército*, Memorial del Ejército de Chile, edición especial y restringida del Estado Mayor General del Ejército, 1977.

22 *Libro de la Defensa Nacional de Chile Edición 2002*, (Ministerio de Defensa Nacional, 2003), pág. 80. En todo caso, el concepto de Política de Seguridad Nacional allí expresado es algo distinto del aceptado en la literatura moderna y evidencia aún resabios de la antigua Doctrina de Seguridad Nacional.

estructurada, con altos grados de consenso, y en ciertos periodos, de alta sofisticación y sutileza. Sin embargo, durante la mayor parte del mismo periodo, no es posible identificar una política de defensa de similares características; antes bien, la ejecución de la función de defensa se manifestó en una suerte de política de facto, de ejecución restringida a las Fuerzas Armadas y con un alto grado de abdicación de la clase política de sus responsabilidades para con tal función. Sólo en épocas comparativamente muy recientes es posible identificar una política de defensa con mayores o menores grados de explicitación, de hecho, sólo a contar de la publicación del Libro de la Defensa 2002.

Y sin embargo, una Gran Estrategia en su forma más básica, no requiere necesariamente de la existencia de políticas - exterior o de defensa - en su sentido más formal. Después de todo, el concepto moderno de políticas públicas era desconocido en la Antigüedad o en el Renacimiento, pero ello no fue óbice para que Roma o el Imperio Español de Carlos V tuviesen manifestaciones básicas de estrategias nacionales. En este mismo sentido, es necesario reconocer que en los momentos en que hubo más interacción entre su política exterior y la ejecución de la función de defensa, Chile desarrolló los rudimentos de una Gran Estrategia que, a la postre resultó efectiva y diríase, providencial. Como se ha expresado, esto aconteció durante la década que antecedió al comienzo de la Guerra del Pacífico, cuando el país simultáneamente incrementó y fortaleció su capacidad de gestión en política internacional creando, en 1871, el Ministerio de Relaciones Exteriores, utilizó sus recursos políticos para fortalecer una alianza con Ecuador orientada a contrarrestar la amenaza entonces más inminente, el Perú, y mejoró su capacidad militar iniciando programas de rearme que dieron a Chile una clara superioridad tecnológica en la región. En este periodo, la vinculación entre política exterior y defensa fue particularmente evidente, ejemplificada por el hecho de que la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores y la orden de construcción en Gran Bretaña de los blindados *Cochrane* y *Blanco Encalada* fue decidida en la misma, primera sesión del gabinete del gobierno del Presidente Errázuriz Zañartu, en octubre de 1871.

Algo similar ocurrió desde fines de la década de 1880 hasta comienzos del S. XX, en circunstancia que Chile debió afrontar la amenaza que representaba la expansión política y territorial argentina. Entonces, nuevamente se combinaron acertadamente los recursos diplomáticos, orientados a una aproximación exitosa con el Brasil, y las capacidades militares que mantuvieron, al menos, una paridad numérica y una superioridad tecnológica con respecto la República Argentina, especialmente en el ámbito naval.

En estos casos, la sinergia lograda en la combinación de los recursos de poder del país constituyeron rudimentos de una Gran Estrategia. Ello fue posible fundamentalmente por el hecho que, en las épocas referidas, la clase dirigente, de suyo muy pequeña, concentraba el poder político y militar - y por cierto el eclesiástico - en pocas manos, muy vinculadas entre sí. Algo similar ocurrió, en cierto sentido, en la crisis de 1978, cuando el poder político y militar nuevamente y por otras razones, estaba concentrado en un solo estamento social, limitado en número y con percepciones uniformes sobre la política doméstica e internacional del país.

Sin embargo, los ejemplos citados tienen todos la condición de efímeros y en consecuencia, constituyen rudimentos, ensayos de una Gran Estrategia Nacional. Es interesante destacar que el mismo elemento que posibilitó su desarrollo e implementación temporal, la concentración del poder político y militar en un solo estamento social, luego contribuyó a su precariedad y desaparición.

Durante el S. XX y con la excepción de la crisis de 1978 con la República Argentina, la política exterior y la defensa siguieron cursos independientes y con poco o ningún contacto entre sí. Naturalmente este divorcio fue más perceptible en los periodos anteriores a los conflictos mundiales, durante éstos y luego en la guerra fría, especialmente en sus etapas iniciales. Así por ejemplo, cuando Chile ante el estallido de la Gran Guerra en agosto de 1914, declaró su neutralidad, la única alternativa posible y políticamente viable para el país, no se tomaron las medidas de naturaleza militar destinadas a asegurar tal posición, no obstante el hecho que algunas de las primeras acciones navales de magnitud del conflicto tuvieron lugar en áreas marítimas de interés para el país o aún en sus aguas territoriales.²³

Algo similar ocurrió inmediatamente antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial. Desde 1936, el Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó una creciente preocupación y desazón por el deterioro de la situación de seguridad internacional en Europa y Asia, que culminó con el retiro de Chile de la Sociedad de las Naciones, formalizado mayo de 1938.²⁴ Si embargo no se tomaron las provisiones militares adecuadas ante la inseguridad internacional y cuando tardía y parcialmente se asumieron, no se consideró la opinión de la Cancillería respecto de la elección de proveedores de sistemas de armas. Así, en 1938 el gobierno decidió adquirir equipo aéreo de combate e instrucción en Alemania e Italia, países cuyo comercio marítimo se vería muy afectado en caso de conflicto por la superioridad naval británica. La Fuerza Aérea advirtió el problema potencial pero no pudo revertir la decisión gubernamental y, en definitiva, los aviones sólo pudieron prestar servicios por un corto tiempo antes que el comienzo de la guerra en septiembre de 1939, efectivamente cortase la línea de suministro de repuestos desde Alemania e Italia.²⁵

El tema de la vinculación entre política exterior y defensa ha seguido siendo motivo de preocupación en el estamento académico y también en el nivel político. En consecuencia, en los últimos años se han realizado avances im-

23 Luego del inicio de la Gran Guerra, la primera acción naval de importancia entre fuerzas británicas y alemanas tuvo lugar frente al puerto de Coronel, el 1 de noviembre de 1914, inmediatamente fuera de las aguas territoriales chilenas. Fue una gran victoria alemana y resultaron hundidos dos cruceros blindados británicos. Posteriormente, el crucero alemán SMS Dresden, único sobreviviente del desastre alemán de las Falklands, se ocultó durante varios meses en los canales fueguinos, siendo en definitiva hundido por fuerzas británicas en el Combate de Mas a Tierra, en las Islas Juan Fernández, en marzo de 1915.

24 Esta preocupación del Ministerio de Relaciones Exteriores quedó claramente manifestada en el acápite sobre Relaciones Exteriores de la Cuenta a la Nación del Presidente de la República de los años 1936, 1937 y 1938.

25 El programa incluyó la adquisición en Alemania de 12 bombarderos bimotores Junkers JU-86, 15 aviones de instrucción FW-44 y 9 bombarderos en picado Arado AR-95 y en Italia de 8 aviones de instrucción de combate Nardi-305 y 20 de ataque Breda 65. Respecto de la aprehensiones de la Fuerza Aérea por la adquisición de material alemán e italiano, éstas se plasmaron en el Oficio Secreto N° 36 de 13 de mayo de 1937 suscrito por el Comodoro Sr. Armando Castro López, entonces Jefe del Estado Mayor de la Institución. En este documento, luego de un breve pero muy agudo análisis de la situación política y estratégica vecinal y mundial se plantea, sin ambages, la conveniencia de adquirir material aéreo sólo en Estados Unidos. Fuente: Pizarro Soto, A. *Diego Aracena, Maestro de Vuelo*. Fundación Merino Benítez, 1999, 271.

portantes en términos de compatibilizar ambas políticas, incluyendo en primer lugar la definición de una política de defensa, explicitada por primera vez en el Libro de la Defensa 2002. Sin embargo, el nivel de desarrollo en este aspecto aún no alcanza a cumplir los requisitos básicos indispensables citados en el acápite 3 de este trabajo. En efecto, el grado de vinculación entre ambas políticas sólo se extiende al primer criterio, un grado equivalente de desarrollo de ambas políticas, y aún este requisito es superado apenas, ya que el desarrollo de la política de defensa es todavía muy inferior al de la política exterior. Respecto de los otros dos - es decir la capacidad de gestión equivalente de las agencias encargadas de su ejecución, en este caso los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, y similares niveles de comprensión por parte de las autoridades políticas de uno y otro, de las características, ritualidades, medios y tiempos de la diplomacia y de la defensa - no se cumplen casi en ningún aspecto. Así, el Ministerio de Defensa carece actualmente de las potestades jurídicas y sobre todo de la capacidad técnica y decisional como para asumir en plenitud la conducción política de la función de defensa y, por otra parte, y por una pluralidad de razones, pocos de los encargados de definir y ejecutar cada una de estas políticas conocen a cabalidad las formas, medios, objetivos, ritualidades y tiempos de la otra, aunque instuyan sus rudimentos.

Y sin embargo, esta situación requiere un cambio fundamental. Chile, como potencia media emergente debe asumir en plenitud las responsabilidades que le corresponden en el Sistema Internacional. Sabido es que mientras un país más crece, más responsabilidades internacionales debe asumir, especialmente en el ámbito de la seguridad. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la demanda de una mayor participación en operaciones internacionales de paz que emana hacia las potencias medianas, incluyendo a Chile.

Por otra parte, las manifestaciones de fuerza en el Sistema Internacional han cambiado. Es mucho más difícil diferenciar entre guerra y otras formas de uso de la fuerza para fines de política exterior, lo que hace mandatorio, al menos, una vinculación muy estrecha entre las agencias encargadas de la política exterior y de la defensa. A mayor abundamiento, en la postguerra fría los escenarios de seguridad de muchas potencias medias, Chile entre ellas, son muy complejos, lo que refuerza lo expresado anteriormente. En este mismo sentido, es necesario tener presente que en los escenarios internacionales actuales, las fuerzas militares constituyen en sí instrumentos de política exterior, tanto de modo directo cuanto en forma indirecta, lo que igualmente se aplica en la especie al caso chileno.²⁶

Considerando todo lo expuesto en los párrafos anteriores, es evidente que Chile debe definir un proyecto único, integrado de inserción en el Sistema Internacional que defina sus objetivos generales y combine y articule sus recursos de poder. Esta Gran Estrategia Nacional debe ser implementada por una Política de Seguridad Nacional, que a su turno orien-

²⁶ Ver a este respecto Navarro, M. *Nuevos Cometidos de la Función de Defensa*, documento presentado al seminario "Estado de Derecho y Fuerzas Armadas del MERCOSUR", Montevideo, Uruguay, Mayo de 2003.

te la definición y ejecución de las Políticas Exteriores y de Defensa. La definición e implementación de tal Estrategia Nacional provocaría al menos, los siguientes avances en materias de política exterior y de defensa nacional:

Un proyecto único de inserción internacional del país. Este es el objetivo fundamental y más relevante de una Estrategia Nacional. Es igualmente, una modernización urgente en la forma cómo Chile encara su posicionamiento internacional. Implica definir los objetivos básicos y primarios del país respecto del Sistema Internacional y la forma general de lograrlos. Se sustenta en la articulación de la actividad internacional de todas las agencias gubernamentales. Al mismo tiempo, la existencia de este proyecto unitario de inserción internacional constituiría una guía permanente del actuar de toda la organización estatal, incluyendo al Congreso, y otorgaría a la Política Exterior un sentido unitario y de país, evitando contradicciones y cursos erráticos frente a situaciones concretas. Chile incrementaría y haría más eficaz y eficiente su contribución a la comunidad internacional.

Una vinculación efectiva y sinérgica de todos sus recursos de poder. Esto implica coordinar todas las capacidades y los recursos de la Política Exterior y de la Política de Defensa, tanto en su fase de definición cuanto en la etapa de su ejecución. Este proceso generaría una sinergia que incrementaría la estatura internacional del país y habilitaría a Relaciones Exteriores y Defensa para actuar de consuno en la consecución de los intereses internacionales del país, apoyándose mutuamente y multiplicando sus resultados. Debido a que ambas políticas no se sustituyen entre sí, este proceso no implicaría una priorización de una frente a otra, pero sí un aprovechamiento más óptimo, funcional y flexible de sus capacidades y recursos en el devenir de la actividad internacional del país.

La determinación objetiva y proactiva de los requerimientos estratégico – militares que tiene el país. Esta es una cuestión fundamental, tanto en una óptica política y estratégica cuanto para un aprovechamiento más eficiente de los recursos de la Defensa Nacional. Tradicionalmente, el tamaño, el despliegue y el equipamiento de las Fuerzas Armadas han estado determinados por una combinación inarmónica y a veces vacilante entre la búsqueda de equilibrios estratégicos regionales, la conculcación de las amenazas vecinales y, crecientemente, las disponibilidades financieras del país, que nada tienen que ver con su necesidades militares.²⁷ A lo anterior debe agregarse, recientemente, el efecto de las reacciones internacionales a las adquisiciones militares chilenas, manifestado en una cuidadosa retórica defensiva sobre competencias armamentistas y mantención de equilibrios.

Se aprecia claramente que los criterios que se han utilizados para la determinación de los niveles de fuerza militar del país, son esencialmente reactivos y

²⁷ Ver a este respecto: A. Varas y Cruz R. (eds.) *Percepciones de Amenaza y Política de Defensa en América Latina*, FLACSO/CEEA, 1993; Navarro M., *Política de Adquisiciones Militares*, Revista "Política y Estrategia" N° 87, noviembre 2002 (ANEPE) y Rojas. F (ed) *Gasto Militar en América Latina, procesos de decisiones y actores claves* CINDE/FLACSO, 1994, Sección III

orientados a un escenario fundamentalmente regional. Además, crecientemente, han estado influidos por consideraciones externas al campo de la defensa como es el caso de la disponibilidad de recursos financieros. Ciertamente es posible argumentar que estos criterios son consecuentes con la disuasión que constituye - y ha constituido - la orientación fundamental de la Política de Defensa de Chile, consuetudinaria o explícita, desde el término de la Guerra del Pacífico y que además, han contribuido a la generación de las condiciones que han mantenido al país en paz por cien años. Todo esto es efectivo, pero resulta insuficiente a la luz de la situación internacional actual y potencial de la República y a sus escenarios estratégicos y de seguridad internacional de mediano y largo plazo. En consecuencia, es necesario definir la capacidad militar del país considerando los requerimientos estratégicos que emanan de su posición en el Sistema Internacional, de una manera proactiva y objetiva, en los términos del concepto de Dinámica de la Defensa, y considerando los escenarios políticos y geográficos de interés estratégico del país.²⁸ La definición de una Gran Estrategia Nacional es, efectivamente, el instrumento más idóneo para este ejercicio.

Es evidente que existen actualmente las condiciones para comenzar el proceso de definición de una Gran Estrategia Nacional de inserción en el Sistema Internacional, así como para la definición de la Política de Seguridad Nacional correspondiente. Desde luego, el escenario político doméstico es adecuado en la medida que las relaciones civiles - militares están evolucionando hacia aquellas propias de un sistema democrático moderno, en los términos definidos por Huntington y otros.²⁹ Por otra parte, existe un proceso de modernización de la organización superior de la defensa, centrada en el incremento de la capacidad de gestión del Ministerio de Defensa, lo que constituye una modernización largamente postergada y cuya necesidad ha sido advertida de antaño por la Comunidad de la Defensa.³⁰ Sabido es que constituye un requisito fundamental de una adecuada coordinación entre Defensa y Relaciones Exteriores el que ambos ministerios tengan una similar capacidad de gestión en sus respectivas esferas de competencias públicas, lo que actualmente no se cumple a cabalidad. Finalmente, se han generado, paulatinamente, vinculaciones funcionales entre Defensa y Relaciones Exteriores que ya constituyen un antecedente cuya potencialidad de desarrollo lo convierte en un elemento relevante en la definición e implementación de una Política de Seguridad Nacional.³¹

Todo lo expresado sugiere de manera inequívoca que Chile debe articular sus políticas exterior y de defensa no sólo en los tres criterios mínimos enunciados, sino que efectivamente debe definir una Gran Estrategia Nacional, aplicada por medio de una Política de Seguridad Nacional, que determine los

28 Ver nota 13.

29 Ver Huntington, Samuel, opus cit. y Cohen, Eliot *Supreme Command, soldiers, statesmen and leadership in wartime*, Anchor Books, New York, 2003.

30 Ver por ejemplo Navarro Miguel; *Modernización en Defensa*, Diario "El Mercurio" de Santiago, pag A-2, 16 de marzo de 1993.

31 Las vinculaciones permanentes entre ambos ministerios se han centrado en el Comité Bilateral de Relaciones Exteriores y Defensa.

objetivos internacionales del país y asuma en plenitud todos sus recursos de poder, conjugándolos en aras de su posicionamiento en el Sistema Internacional. Es necesario tener presente que la modernización del Estado es un proceso integral que debe estar acorde no sólo con los requisitos de una mayor eficiencia de la función pública en el quehacer doméstico, sino muy fundamentalmente asumir los desafíos internacionales implícitos en el desarrollo y proyección de la República hacia su bicentenario.

CIVILES Y MILITARES EN LA RECONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA DE LATINOAMÉRICA

GUSTAVO URZÚA LIRA*

The adaptation capacity of the civilian and military elites to the new democratic scenario, has varied in the political context of the Latin American countries, in accordance with the greater or lesser culture level existing among the actors involved. Consequently, the political culture might have been an essential factor for the civilian-military integration processes in the continent's scenarios. In addition, in both elites different types of crisis have arose, whose complexity in the cases presented, has varied according to the degree of trustworthiness that may have originated between the military functions and the democratic controls peculiar to each State. The starting point to generate solid basis for defense decision-making issues on the civilian elites is that they should be capable of taking initiatives related to the degree of knowledge they have as regards defense topics and therefore facilitate the link with the military world, based on a dialogue marked by the real knowledge about these subjects and the conformation of a real intellectual weight in defense matters.

I.- INTRODUCCIÓN

Latinoamérica inició hace más de veinte años un proceso de transformación de los sistemas de gobierno de sus países. Se trató de una mutación política, social y económica, que transitó desde aquellos regímenes autoritarios impuestos por la fuerza, hacia la adopción de gobiernos democráticos que permitieron superar períodos de difícil gobernabilidad en los países Centroamericanos y otros sectores de América del Sur. En este proceso, la capacidad de adaptación de las elites civiles y militares al nuevo escenario democrático ha variado en cada contexto político de acuerdo al mayor o menor nivel de cultura política en los actores respectivos. Sin embargo, podemos señalar que existe una constante en la relación civil-militar de los Estados, la cual es independiente del grado de madurez de sus democracias.¹ Esta constante se puede identificar a través de la existencia de ciertos tipos de crisis que se

* 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.

1 Como ejemplo, se cita la inquietud norteamericana por las tensiones que adopta la relación cívico-militar en ese país. Edward Westermann; rutotoide "Relaciones cívico militares: ¿está la República en peligro?". Air & Space Power Journal. Maxwell AFB.

presentan entre ambas elites, las cuales cruzan a los Estados y son transparentes a su grado de desarrollo. Ellas varían en complejidad en relación a los niveles de confianza y conocimiento, que se puedan generar entre la función militar y los controles democráticos propios de cada Estado.

II.- LEGITIMIDAD Y CULTURA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

La estabilidad de cualquier democracia está relacionada con la legitimidad de su sistema político.

La legitimidad involucra a la capacidad del sistema político para generar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Es valorativa, es decir, existe en mayor o menor medida según la forma en que sus valores concuerden con los propios. De acuerdo a Seymour Lipset, "una fuente fundamental de la legitimidad reside en la continuidad de importantes instituciones integradoras tradicionales, durante un período de transición".² Una forma de comprobar la existencia de la legitimidad es a través de detectar la presencia de cultura política secular común, es decir, aquella relativa a aspectos tales como los rituales y las festividades nacionales, que pueden unir a los integrantes de una sociedad. Por ejemplo, los Estados Unidos poseen una cultura homogénea en términos de la apreciación común, que se tiene respecto de los valores establecidos por Abraham Lincoln y otros padres de la patria.³

De lo expresado se puede señalar que la cultura política es el patrón de actitudes, de creencias y de orientaciones con respecto a esta actividad que tienen los miembros de un sistema político.⁴ Es el producto de la historia colectiva y la historia de los miembros de dicho sistema. Ofrece una imagen cognoscitiva del mundo político, determinando formas legítimas y medios para alcanzar objetivos políticos.⁵

La cultura política en consecuencia, es fundamental para la integración civil-militar. En este contexto, la herencia hispánica afincada en la historia de los países de América Latina, ha tenido una influencia trascendental en la formulación de la cultura política de sus habitantes. Al respecto de lo señalado, en la visión de algunos, el continente permanece paternalista, jerárquico, autoritario, católico, corporativo, personalista y elitista, producto de más de 300 años de actitudes, creencias y sentimientos inculcados por españoles y portugueses.⁶ Como consecuencia de ello, se plantea que en América Latina han florecido los regímenes autoritarios, no sólo por efecto de la acción de los militares, sino que también en virtud de acciones eminentemente civiles. En esta línea de pensamiento, se podría inferir que las características de la herencia, han generado una noción opcional a la idea democrática de legitimación de la autoridad y han

2 Seymour Martín Lipset; "El Hombre Político: Las Bases Sociales de la Política", 1987. Ed Tecnos. Madrid. 463 p.

3 Lipset en el mismo texto citado anteriormente señala "... la estructura social y económica que América heredó de la Península Ibérica, le impidió seguir la dirección de las antiguas colonias inglesas y sus repúblicas nunca desarrollaron los símbolos y el influjo de la legitimidad".

4 Ver Política Comparada de G. Almond y G. Powell.

5 Robert Dowse; Sociología Política. Madrid, Alianza 1972.p. 483.

6 Howard Wiarda citado por Herbert Huser en Argentine Civil-Military Relations: From Alfonsín to Menem. CHDS. National Defense University Press W. DC. 2002. p. 8.

dejado en términos de un cierto legado natural, la posibilidad de lo militar como forma alterna a la normativa civil.⁷

La democracia representativa establece una premisa fundamental para civiles o militares: la representatividad democrática expresada a base de alternancia en el poder y de gobernabilidad, constituye la base de la autoridad política. En América Latina, esto no se ha asumido como una regla. Por el contrario, se han experimentado diversos mecanismos y en definitiva la cuenta de los mandatarios a sus poblaciones, ha sido una cuestión excepcional más que una rutina en el sistema político.

III.- REFLEJOS DE LA VINCULACIÓN CIVIL- MILITAR

En el proceso que resulta de la relación del mundo militar en general con el mundo civil, se desprenden múltiples ecos resultantes de esta interacción, que van quedando a lo largo de la historia, como muestras de los probables aciertos y errores en que han incurrido sus actores, evidenciado ello en especial a partir de la IIª Guerra Mundial.

A.- Variables generadoras de cambio y crisis en la relación civil - militar

La relación que se genera entre elites civiles y militares, está afectada por una multiplicidad de factores de diversa naturaleza. Esta relación se complejiza incrementalmente frente a los procesos de cambio, que pueden ser formulados por cualquiera de estos dos actores. Como consecuencia de ello, surgen las crisis entre estos dos conjuntos de funciones, fundamentales para la existencia de una nación-Estado.

Uno de los aspectos que caracterizan a las organizaciones militares modernas, es, precisamente, su condición de entes esencialmente dinámicos. Es decir, el cambio debe estar presente en forma permanente en los procesos de su gestión, para permitir la adaptación de sus medios al evolutivo escenario político y estratégico en que le corresponde desenvolverse. De no ser así, las FF.AA. corren el riesgo de anclarse al pasado, no evolucionar técnica, doctrinaria ni operacionalmente y, en definitiva, no poder cumplir con la demanda de la sociedad a la que sirven en su condición de organismos fundamentales para la defensa del país.

En consecuencia, al estar sumidas en procesos de cambio relativamente permanentes, las crisis derivadas de esta evolución se presentan con la misma recurrencia.

Algunas variables que pueden generar cambios y crisis en la relación civil militar son:

- **La transformación de las Fuerzas Armadas desde conscripción hacia organismos profesionales**

Este complejo proceso involucra modificaciones en su organización, cambios en el número de sus integrantes y variaciones presupuestarias, que pueden

7 Ibid.

afectar la relación con la elite civil, que es la que en último término toma las decisiones superiores en este aspecto.

- **La incorporación de nuevos sistemas de armas con tecnología moderna en las instituciones de la defensa**

Además de lo meramente presupuestario, la incorporación de nuevos sistemas de armas que incorporen tecnología de punta en organizaciones no evolucionadas técnicamente, genera profundos procesos de adaptación operativa, técnica y doctrinaria, los cuales en algunos casos nunca se logran superar. Este hecho puede producir fisuras en la relación civil-militar, por insatisfacción de las expectativas creadas y pérdida de la confianza en las capacidades dirigentes y de administración de la fuerza.

- **Asignación de tareas diferentes a las propias de la defensa**

El nivel político puede generar demandas a las FFAA., de naturaleza diferente a las propias del ámbito de la defensa, como una solución rápida y de bajo costo a sus problemas sociales y de seguridad ciudadana. La posición de la elite militar, será defender a toda costa la función básica y de mandato constitucional, para la cual se prepara permanentemente.

- **Reducciones en el presupuesto de defensa**

Esta situación obliga a producir cambios organizacionales, de tipo operacional y funcional, los cuales, dependiendo del grado de la reducción, alcanzará niveles que pueden llegar a ser insoportables para la organización militar afectada.

- **Incorporación de fenómenos multiculturales a las FFAA.**

La presión ejercida sobre las FFAA., para lograr la aceptación de esquemas multiculturales a las filas, genera complejas situaciones antidoctrinarias en estas organizaciones, las cuales en muchas oportunidades atentan contra la esencia de los valores que sustentan su condición de brazo armado del Estado.

- **Proliferación de amenazas no tradicionales en la sociedad**

La exacerbación mediática de las llamadas amenazas emergentes, tales como el terrorismo, el tráfico de drogas, migraciones descontroladas, situaciones de común ocurrencia en la historia de la humanidad, hacen que la sociedad busque un apoyo en las FFAA., para su neutralización, desconociendo que su preparación tiene un cauce distinto a la de estas amenazas.

B.- Una opción cierta para facilitar la integración

Es importante considerar que la solución a las crisis generadas a raíz de las relaciones entre civiles y militares, no se solucionan solamente por la vía de disminuir las prerrogativas de las Fuerzas Armadas, como pareciera suceder en algunas democracias del Cono Sur.

La medida necesaria para alcanzar una solución efectiva a la recurrencia de conflictos entre estos actores políticos, pasa por desarrollar en los ámbitos

académicos y civiles en general, un conocimiento técnico y objetivo respecto de los temas de defensa. La existencia de un verdadero monopolio en los temas de defensa, tales como logística, geopolítica, estrategia, inteligencia, etc., no es un problema de los militares sino por el contrario, constituye en esencia un problema de la elite civil que ha sido incapaz de generar las instancias serias y estables para producir pensamiento o investigación sobre los temas de defensa.

La situación anterior hace y facilita que los militares prescindan de las instancias civiles en el manejo de los temas de defensa. En esta condición, los civiles no tendrán la capacidad para formular de modo autónomo las políticas y decisiones en el ámbito de la defensa, porque no van a conocer a cabalidad los temas que se tratan.

Las comisiones que existen en los Parlamentos, en general carecen en este campo de asesorías técnicas permanentes y de alta especialidad, que les permita profundizar sobre los temas de defensa. La visión que se asuma sobre los temas relativos al ámbito de las FF.AA. de un país, no debe ser simplista o superficial, como eventualmente es la tendencia en algunos círculos intelectuales, dado que sus ámbitos son de gran complejidad y de múltiples variables a considerar en su solución. Generalmente, esta temática se relaciona con aspectos presupuestarios, sociales, políticos, estratégicos y de seguridad del Estado, que ameritan decisiones maduras y fundamentadas, bajo el prisma permanente del bien común general.

En consecuencia, una opción para el proceso de toma de decisiones en defensa, es que los civiles asuman la iniciativa respecto del conocimiento de los temas de defensa y se vinculen con el mundo militar a base de una interlocución, con conocimiento real y un verdadero peso intelectual, susceptible de legitimar la relación al más alto nivel.

IV.- REALIDADES DE LA INTEGRACIÓN DE CIVILES EN DEFENSA

A.- Las Relaciones civiles militares en centroamérica

La década de los ochenta enfrentó a Centroamérica a una serie de crisis resueltas, finalmente, tras complejos procesos de negociación política. Sin embargo, la transición acusa ciertas deficiencias, en particular en el área de la defensa. Es precisamente en este escenario, según el investigador Roberto Cajina, en donde los Ejércitos han surgido como un factor de estabilidad para los procesos políticos de los países centroamericanos. Ellos se han constituido, después de décadas de irregularidades cometidas en la conducción política de los Estados Centroamericanos, en ejemplos de adaptación a las realidades de las democracias poco fortalecidas aún. En este esquema, en general las FF.AA. de los países de Centroamérica, no sólo han " reducido el número de sus efectivos, aceptado cortes más o menos significativos en sus presupuestos, sino que además de reconocer y admitir su condi-

ción de subordinados a la autoridad del poder civil legítimamente electo, modernizar su base jurídica e incluso abandonar el rol de actores políticos de primera línea que antes desempeñaron”.⁸

Lo anterior, para muchos puede constituir una sorpresa, dado el pasado histórico de golpes y contragolpes militares en la región. Sin embargo, frente a la desaparición de las amenazas exteriores tradicionales, es probable que la visión estratégica de los mandos de sus Ejércitos imponga la dinámica del cambio como factor de adaptación a las sociedades centroamericanas futuras, las cuales avizoran la estabilidad democrática como estilo de vida.

Lo crítico de esta situación es que la elite civil no se prepare ni modernice en temas del ámbito castrense y tienda a renunciar a sus responsabilidades políticas, en términos de dejar exclusivamente en manos militares la administración de la defensa. La formación de una masa crítica de especialistas en estas materias, constituye un mandato imperioso para cualquier gobierno. El grave problema en estas democracias replanteadas, es que cuando se deciden a controlar la defensa, lo hacen privilegiando en cargos directivos a personas sin experiencia ni relación con estas materias, considerando en el mejor de los casos para estos puestos, a individuos que han sido sometidos a algún cursillo de pocas horas, como una solución para transformar en expertos a los novatos.

La solución a veces no está en su propio recurso humano disponible para una contingencia dada, sino que en el corto plazo, dado la imposibilidad de disponer de expertos propios, se debe recurrir a la asesoría de civiles y militares de otros países latinos, para la solución de problemas específicos. El requisito es que tengan mayor desarrollo y experiencia en el ámbito de la defensa, pero que además entiendan la idiosincrasia de la región.

B.- La participación de civiles en defensa en Chile

En Chile se entiende que la defensa es una responsabilidad que atañe a toda la sociedad. Por ello se ha establecido que “los chilenos tienen el deber fundamental de honrar a la Patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar la seguridad nacional y los valores esenciales de la tradición chilena”.⁹ Este mandato se operacionaliza a través de una normativa a base de decretos y reglamentos, en donde se entrega responsabilidades en materias de defensa a toda la sociedad.

El sistema de defensa nacional, favorece la participación de civiles, al organizarse en función de campos de acción tales como el campo de acción interno, externo, económico, sicosocial, etc., los cuales actúan sobre distintos ámbitos de la gestión del Estado y concentran el esfuerzo nacional hacia la defensa. En el caso del campo de acción de la defensa, participan innumerables civiles en distintas funciones. Desde el Ministro de Defensa, en su calidad de jefe del Campo, hasta subsecretarios de la defensa y otros asesores civiles en los diferentes estratos de esta área.

8 Roberto J Cajina; “Los Retos del Siglo XXI”. Poder civil y las Fuerzas Armadas. Vol XXI Febrero 1999.

9 Constitución Política de la República de Chile. Art. 22.

La estructuración de una Política de Defensa, explicitada a través de los Libros de la Defensa, permite deducir que la participación de profesionales civiles es una tarea prioritaria para Chile. Esta gestión se encuentra en etapa de desarrollo, con un importante apoyo del gobierno, para alcanzar a integrarlos como factor de fuerza de esta política. En la elite política chilena se ha señalado que "la presencia de especialistas civiles es fundamental para la buena marcha de una Política de Defensa consistente. Son ellos asesores importantes en materias estratégicas, presupuestarias, de coordinación de políticas estatales, de definiciones legislativas, de orientación académica, de preparación de planes y programas, en fin, un sinnúmero de materias en donde el complemento civil consolida la función de defensa".¹⁰ En este sentido se orienta el esfuerzo desarrollado por entidades políticas, académicas y militares, destinado a dar forma a una naciente comunidad de la defensa como un ente de convergencia de actores civiles y militares a base de una instancia de reflexión y debate civil-militar sobre la mejor defensa del país.

En la iniciativa participan los programas académicos del área de la defensa de importantes centros de estudios superiores del país, tales como la Pontificia Universidad Católica, Universidad de Concepción, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Academia de Guerra del Ejército y, recientemente, la Universidad de Santiago a través de su Cátedra de Estudios de Seguridad, Defensa y Sociedad en el Instituto de Estudios Avanzados.

CONCLUSIÓN

Existe una constante en las relaciones entre las elites militares y civiles. Ella se puede identificar a través del análisis de ciertos tipos de crisis que se presentan entre ambas elites, las cuales cruzan a los Estados y son transparentes a su grado de desarrollo. Estas crisis varían en complejidad en relación a los niveles de confianza y conocimiento, que se puedan generar entre la función militar y los controles democráticos propios de cada Estado.

Consecuentemente, las crisis generadas a raíz de las relaciones entre civiles y militares no se solucionan solamente por la vía de disminuir irracionalmente las prerrogativas de las Fuerzas Armadas, sino que ameritan decisiones maduras y fundamentadas, bajo el prisma permanente del bien común general.

Se establece que un requisito para el buen éxito de la interacción civil-militar, es que todos aquellos profesionales civiles dedicados al área de la defensa, alcancen un grado de conocimiento e interlocución en estas materias, dada la necesidad de generar criterios adecuados a su nivel de desempeño, que les permitan ejecutar las mejores asesorías en la toma de decisiones que sean consonantes con el interés nacional de cada país.

10 Edmundo Pérez Y. Ministro de Defensa Nacional. Discurso en la Cámara de Diputados, 15 de abril de 1994.

EL SILALA ES UN RÍO Y COMO TAL DEBE SER CONSIDERADO

JULIO VON CHRISMAR ESCUTI*

In very many official documents and historic cartography signed by the Chilean and Bolivian Governments with respect to the signature of the Treaty on 1904, specially regarding the demarcation line of the international border between both countries, the Silala river is mentioned as an international transfrontier waterway, born in the versants of the Silala or Siloli, in Bolivian territory, and then entering Chilean territory, where it converges with the Inacaliri river, one of the tributaries of the basin of the Loa river.

This essential condition of the Silala –being an international transfrontier river– has been questioned and denied by the Bolivian Government, since 1999, and replaced by the term “versant waters”, thus creating a sort of geographical problem, which has different political and juridical effects.

This article is meant to try to give geographical data and reasoning in order to contribute to resolve this problem, and to demonstrate that the Silala river, although it is born in the homonymus slopes, it is a river and that it must be considered as such.

Introducción

El objetivo de este artículo es aportar algunos antecedentes geográficos referidos al río Silala que contribuyan a demostrar su condición esencial y su categoría de río internacional transfronterizo.

A primera vista, esa condición esencial es tan evidente que parecería inútil su demostración. Sin embargo, dado el hecho que actualmente algunas autoridades del Gobierno de Bolivia y algunos académicos bolivianos, estiman que el Silala o Siloli no es un río, sino sólo unas vertientes o manantiales que brotan en territorio boliviano, pero no corren en forma natural, sino artificial, dentro del territorio de Bolivia, para luego proseguir hacia el territorio chileno, creemos conveniente presentar algunos antecedentes y argumentos, que tratan de demostrar fehacientemente su condición esencial de río, que nace de esas vertientes.

* Coronel de Ejército. Profesor de Academia en la Asignatura de Geografía Militar y Geopolítica y en Organización y Personal; Profesor de Academia en la Asignatura de Seguridad Nacional; Magíster en “Ciencias Militares” con mención en “Política de Defensa”, y en “Planificación y Gestión Estratégica”, graduado en la Academia de Guerra del Ejército. Profesor de Relaciones Internacionales y Política Exterior, titulado en la Academia Diplomática de Chile. Académico ANEPE. Observador Militar de las Naciones Unidas en el canal de Suez, en 1970, en el conflicto árabe-israelí, durante la “Guerra de Atrición”.

Por otra parte, estimamos que el problema planteado por esas diferentes visiones acerca de la esencia del río Silala, no consiste en dilucidar si es río o vertiente; o si es río o manantial, ya que el Silala o Siloli puede ser a la vez ambos tipos de accidentes geográficos, como creemos que realmente así es, ya que nace en una o varias vertientes o manantiales y fluye por un cauce fluvial, en forma natural, obedeciendo a la gravedad, aunque esté parcialmente canalizado y en algunas partes, embalsado.

El problema planteado por la visión de algunos tratadistas bolivianos sería considerar al Silala o Siloli sólo como vertientes o manantiales, que surgen desde el suelo, pero que no fluyen como corriente fluvial en forma natural, ya que –según esa hipótesis- sus aguas habrían sido artificialmente desviadas a Chile por una canalización, hecha con ese propósito. En consecuencia, según esa visión, las aguas del Silala no pertenecerían a un curso internacional, sino a unas vertientes nacionales de Bolivia, canalizadas para hacer una concesión a una empresa de FF.CC.

Esta visión, que no corresponde a la realidad geográfica, como podemos deducirlo de los antecedentes que se presentarán, busca suprimir su esencia, su identidad y su denominación de río, como también su categoría de río internacional transfronterizo, ya que ese cambio de condición esencial implica indudablemente importantes efectos jurídicos y por ende, políticos y económicos.

Esta concepción de la condición esencial del Silala, que se gestó principalmente a partir de 1997, fue protocolizada el 27 de Abril de 1999, cuando el Parlamento de Bolivia instruyó al Instituto Geográfico Militar de ese país que cambiara, en todas las cartas y mapas oficiales, el nombre de río Silala por el de “Vertientes”.¹

Hasta el año 1997, aproximadamente, la posición boliviana sobre la identidad esencial y la naturaleza del Silala era bastante similar a la posición de Chile, ya que reconocía la calidad de río internacional transfronterizo que tiene ese accidente geográfico.

Es así como, en 1996, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia emitió una declaración pública oficial en la cual se señala que “el Silala es un río que tiene origen en una vertiente que brota al pie del cerro del mismo nombre –en territorio de Bolivia-, e ingresa posteriormente a territorio de Chile. Dicho de otro modo, Bolivia es dueño del curso superior de ese río y Chile, del inferior”.

Esta posición tan clara y concordante con la realidad geográfica fue modificada radicalmente en los estamentos académicos y gubernamentales bolivianos, desconociendo el hecho real que existe un río, denominado Silala que nace en una vertiente en territorio boliviano y fluye hacia territorio chileno, cuyo cauce está esculpido en una profunda quebrada de origen

1 Taller. Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile.

indiscutiblemente natural. Al parecer, una interpretación de la “Convención de las Naciones Unidas sobre los usos no navegables de cursos de aguas internacionales”, publicada el 8 de julio de 1997, podría haber influido sobre ese cambio de posición oficial del Gobierno de Bolivia.

La actual posición jurídica oficial del Gobierno de Bolivia sobre el Silala, podría resumirse como sigue:

- Las aguas del Silala constituyen un conjunto de numerosas vertientes o manantiales dispersos que emanan en forma natural como drenaje de aguas subterráneas, que afloran a la superficie en el área de Silala.²
- Quien inventó el nombre de “río Silole” o “río Silala” fue el gerente de la empresa The Antofagasta/Chile) and Bolivia Railway, Josías Harding, a fin de comercializarla en el nuevo territorio chileno. Esta línea o trazo ilegal figura en el mapa de 1904, anexo al Tratado.³

“En la actualidad, la Cancillería chilena y los cónsules generales en Bolivia están utilizando en forma distorsionada y capciosa las palabras “aguas del Silala” como si se tratara de aguas de un río. Asimismo, dicen “vertiente o manantial del Silala”, insinuando que existe una sola vertiente de donde discurre el agua en forma natural y que pasa por gravedad a territorio chileno”.

“Para referirse al agua de las vertientes bolivianas, corresponde llamarlas por su verdadero significado. Agua de las vertientes (plural) del Silala y no agua del Silala o agua de la vertiente del Silala.⁴

En síntesis, en este trabajo presentaremos algunos antecedentes y argumentos que buscan contribuir a dilucidar el problema geográfico de definir cuál es la condición esencial de las aguas del Silala o Siloli.

Nos limitaremos a aportar y discutir sólo aspectos geográficos, sin entrar a temas de carácter jurídico o político, aunque ellos están estrechamente relacionados con este problema geográfico.

1.- El río Silala y sus principales características

El río Silala es uno de los afluentes o subafluentes del río Loa, de cuya cuenca hidrográfica forma parte, ya que es tributario directo del río Inacaliri, afluente indirecto del río San Pedro, afluente directo, a su vez, del río Loa.

“El río Silala, está localizado en 22° 01’ de latitud Sur en Longitud 68° 00’. Nace en los ojos de agua del mismo nombre, con 15,5° C. de temperatura, dulce y potable, se junta con el agua de El Cajón y afluye del N.E. al río Inacaliri, del que constituye su principal afluente; en 1906 se erigió en su orilla una pirámide divisoria con Bolivia, a 4.350 metros de altitud”.⁵ Su nombre significa: el llama, Sil-la, en atacameño o licanantai.

2 Diario “La Razón”. 6 de Diciembre de 2000.

3 Ibidem.

4 Diario “La Razón”. “Es vital la exactitud del nombre”. “El Silala no es un río”. 06 de Diciembre de 2000

5 Diccionario Geográfico de Chile; Luis Riso Patrón. Imprenta Universitaria. Santiago.1924. (Pág. 844)..

A su vez, las principales características del río Loa, del cual es subafluente el río Silala, son las siguientes:

- "La cuenca del río Loa es la única cuenca exorreica en la Región de Antofagasta, que logra llevar recursos hidrológicos desde la cordillera andina hasta el océano Pacífico, con un cauce de 440 Km. de largo, que atraviesa el desierto de Atacama".

"El río Loa está ligado íntimamente a la vida y destino de la Región de Antofagasta. Fecunda varios oasis o pequeños valles, y su hoya provee de agua potable a las grandes poblaciones de la región; alimenta al ferrocarril internacional de Antofagasta a Bolivia y de él depende, en buena medida, el desarrollo industrial y minero de las provincias de El Loa y Tocopilla".

"La hoya hidrográfica comprende una superficie de 33.570 Km², pero es activa sólo en un 20%, en el sentido de captar recursos hidrológicos de precipitaciones en la cordillera.⁶

Los dos tributarios más importantes que le aportan agua regularmente desde el oriente son: el río San Pedro e Inacaliri y el río Salado.

"El río San Pedro e Inacaliri confluye al Loa por el oriente a unos 76 km. aguas arriba de Calama; nace en la alta cordillera en la aguada de Inacaliri y se robustece con la afluencia de los ríos Siloli y Cajón. Otra importante aguada que cae al río Inacaliri es la de Colana, que es actualmente captada y conducida en cantidad de unos 50 a 60 l/s a Chuquicamata, con fines de consumo doméstico. Ocho kilómetros aguas abajo de dicha captación, las aguas se pierden en las llamadas vegas de Inacaliri, apareciendo el cauce seco por más de 15 km. valle abajo, hasta los Ojos de San Pedro. Estos "ojos" dan nuevamente origen al río San Pedro. Nacen en forma semisurgente en el extremo nororiental de un salar de 5 Km² de superficie y recorre 30 km. hasta alimentar al Loa".⁷

"La hoya del río San Pedro comprende una superficie de 1.087 Km², que se desarrolla en dirección E-W. De ella, una pequeña parte queda comprendida en territorio boliviano. La longitud total del San Pedro asciende a 75 Km."

"El régimen del Loa y sus afluentes es pluvial y las crecidas obedecen a intensas lluvias de verano caídas en la alta cordillera".

"...El río Loa superior, a medida que transcurre, va engrosando su caudal en forma notable. Así, después de Lequena hasta la confluencia del río San Pedro en su condición natural, sube de 600 a 1.700 l/s. con aportes muy dispares e invisibles. Desde la confluencia del San Pedro a la junta del Salado, sube el gasto a unos 1.900 l/s., y desde esa confluencia hasta Escorial continúa incrementándose hasta bordear los 2.700 l/s. En este último trayecto, son muy visibles los aportes de surgencias laterales. Esta

6 Geografía de Chile. Instituto Geográfico Militar. Tomo VIII. "Hidrografía". (Págs. 42-43).

7 Ibidem. (Pág. 44).

información toma en cuenta, sin embargo, que se ha captado agua en el río San Pedro para el abastecimiento de Chuquicamata y para el ferrocarril Antofagasta-Bolivia...".⁸

"El río San Pedro ofrece aguas relativamente buenas, de conductividad aceptable de alrededor de 1.200 μ mhos y un índice SAR con valores máximos de 2,5 a 3,2."⁹

"Las aguas del Loa son usadas para la bebida, la industria, la minería y en el riego de cuatro oasis o valles que se encuentran en sus riberas (Lasana, Chiu Chiu, Calama y Quillagua) y en otros pequeños sembríos localizados en sus afluentes o subafluentes".¹⁰

"Las aguas de mejor calidad "(del río Loa)" son tomadas para el abastecimiento del agua potable de las poblaciones de la región.

El esquema de recursos superficiales del río Loa está claramente explicado en el gráfico esquemático de la Geografía de Chile. Tomo VIII. "Hidrografía". (Pág. 51).

Principales aspectos hidrográficos del Río Silala:

- Largo : 8 Kms.
- Ancho : 60 centímetros aproximadamente (ancho medio)
- Profundidad : 40 centímetros aproximadamente (profundidad media).
- Caudal o gasto : 0,230 metros³/segundo aproximadamente. (medio). (El caudal del río Loa, al desembocar en el mar, es de 4 m³/seg. como promedio).
- Régimen : continuo, con muy pocas variaciones, debido a su origen en manantiales que surgen del suelo.
- Composición de las aguas : Dulce y potable.¹¹

Descripción del curso del río Silala

El curso del río Silala, de acuerdo a la visión aérea tomada desde una altitud de 11.430 m. por aerofotografía, de 30 de Abril de 1961, complementada por la Carta Topográfica escala 1:50.000, Ed. 1998, está clara-

8 Ibidem. (Pág. 45).

9 Ibidem. (Pág. 48).

10 Ibidem. (Pág. 50).

11 Diccionario Geográfico de Chile; Luis Riso Patrón. Imprenta Universitaria. Santiago 1924. Río Silala. (Pág. 844) y "Exposición situación Río Silala". C.A. Renato Valenzuela Ugarte. Documento de trabajo interno ANEPE. 22 de marzo de 2000. (Pág. 1).

mente conformado por una larga, estrecha y sinuosa quebrada, de dirección general N.E. – S.W., que en territorio boliviano, desciende paulatinamente desde el Este hacia el Oeste, por el borde meridional de un campo de lava localizado al S.E. del Cerro Inacaliri, que se extiende como una gran lengua hacia el sur, hasta la latitud de la puntilla norte del Cerrito de Silala (4.850 m.). Ese campo de material volcánico forma una meseta de bordes abruptos, que constituyen la ladera derecha de la quebrada por cuya vaguada corre el río Silala.

Frente al extremo meridional de ese campo volcánico o meseta de forma de lengua y al N.E. del Cerrito de Silala se encuentran las vertientes o manantiales del Silala o Siloli, que brotan desde el suelo y fluyen hacia esa larga y angosta quebrada, por donde corren hacia el oeste, siguiendo la vaguada.

Aproximadamente en el primer tramo de recorrido, el río Silala toma dirección general E-W y describe una curva suave, para pasar por el pie del extremo norte del Cerrito de Silala. Desde ese extremo, el río Silala continúa su curso en dirección general hacia el Oeste y se junta, al N-W del Cerrito de Silala, con otra quebrada de laderas escarpadas, que confluye en la ribera Norte, después de correr en dirección general N.E. – S.W., casi paralela al río Silala por el norte de la cota 4370.

Desde esa confluencia, el río Silala prosigue su curso en dirección general N.E. – S.W. Tras un recorrido de aproximadamente 600 metros, cruza el límite internacional a 4.317 metros de altitud y entra en territorio chileno.

Después de correr unos 500 metros aproximadamente, llega a la represa Silala, a una altitud de aproximadamente 4.300 metros, desde la cual continúa en la misma dirección N.E. – S.W. por unos 1.200 metros más, hasta un lugar donde describe una nueva curva, donde recibe por su ribera izquierda a la Quebrada Negra, proveniente desde la ladera meridional del Cerrito de Silala; allí se orienta en dirección general E-W por un trecho de aproximadamente 3.500 metros, hasta el lugar en que se encuentra el embalse Inacaliri, a 4.000 metros de altitud, aproximadamente.

Allí, el río Silala se junta con el río o quebrada Inacaliri, que llega por su derecha, en dirección general N.E. – S.W. Allí termina el curso del río Silala, afluente del río Inacaliri, ya que el curso de agua formado por ambas corrientes, continúa con el nombre de río Inacaliri.

El curso del río Silala está claramente labrado por la conformación geomorfológica del área y se distingue por su estructura de quebrada rocosa, angosta y profunda, que corta el terreno en la dirección general del cajón o valle cordillerano que desciende hacia el oeste entre elevadas alturas, tales como el Cerro Inacaliri por el norte; y el Cerrito de Silala, por el sur.

En ese tramo de su curso, el río Silala separa el área de terreno volcánico de color oscuro, con forma de una ancha lengua de una meseta, ubicada al S.E. del Cerro Inacaliri, del terreno de color claro, que se extiende al sur

de este curso fluvial, dentro del cual está el Cerrito de Silala, desde cuyas laderas nororientales manan las vertientes del Silala, que constituyen el origen del río Silala.

La fotografía aérea del terreno permite apreciar la notable quebrada por cuyo fondo corre el río Silala, demostrando en forma evidente su naturaleza de corriente fluvial, como asimismo, que las aguas de las vertientes del Silala siguen el curso natural que busca la vaguada, o camino del valle, hacia los terrenos más bajos, vale decir, hacia el weste, donde tras un corto recorrido se junta con el río Inacaliri, del cual constituye su principal afluente.

Asimismo, esa aerofotografía muestra en forma muy clara la parte oriental de la cuenca orográfica e hidrográfica, ubicada en territorio de Bolivia en la cual hay varias quebradas que convergen hacia la quebrada principal que desciende en dirección general N-S, bordeando esa meseta escarpada volcánica en forma de lengua, ya mencionada. Esa quebrada es la misma que sirve de cauce al río Silala.

2.- Utilización de las aguas del río Silala

“Entre las compañías que utilizan las aguas del Silala destacan el Ferrocarril Antofagasta-Bolivia, la compañía chilena Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) y la empresa DUCTED, que ganó una licitación del gobierno boliviano para explotar las aguas del Silala en los próximos 40 años, para lo que ha puesto en marcha una inversión de 47 millones de dólares (50 millones de euros).¹²

A su vez, la empresa Ferrocarril Antofagasta-Bolivia, (FCAB) abastece de agua a las comunas y localidades de Sierra Gorda y Baquedano (350 familias con unas 1.200 personas); con un consumo de 500 metros cúbicos.

Asimismo, el FCAB entrega agua a las empresas mineras e industriales Mantos Blancos, Sociedad Chilena del Litio, Enaex y otras empresas mineras.

Por otra parte, CODELCO también tiene derechos de aguas y la utiliza para sus faenas en Chuquicamata.

3.- Características Geológicas del área

Según la Geografía de Chile, del Instituto Geográfico Militar, Tomo V SUELOS, Mapa de suelos de Chile, el área geográfica del Río Silala, está inserta dentro de una larga franja de suelo de gran acidez, del orden molisoles, suborden XEROL que se extiende entre Visviri y Socompa, aproximadamente, vale decir corresponde a las Regiones de Tarapacá y Antofagasta, en la frontera chileno boliviana y en la Puna de Atacama, en la frontera chileno argentina.

En lo que se refiere a la geología, el área del Silala está en una zona de ROCAS VOLCÁNICAS BASÁLTICAS Y ANDESÍTICAS, del Período

¹² “América Economía”. (<http://www.americaeconomia.net/numero/89/noticias/htm>) de 14 de marzo de 2001.

Cuaternario, que también se extiende en forma aproximadamente congruente con la franja de calidad del suelo ya mencionada. (Ver figura 13 Chile, Mapa Geológico, en página 31, de la misma obra y tomo. Autor: Adriano Rovira Pinto, Tomo V "Geografía de los Suelos". Edición 1984.).

Según el "Atlas de la República de Chile", Pág. 128 "Región de Antofagasta", "en esta región, la Cordillera de los Andes se caracteriza, al igual que en la región de Tarapacá, por un inmenso plano inclinado que asciende de 2.400 metros hasta 4.000 metros, producto de un relleño volcánico moderno de gran espesor. Antepuesto a este relieve, se observan cordones de cerros en donde afloran rocas mesozoicas plegadas que se han denominado precordillera, dejando lugar a depresiones de carácter tectónico. Las más conocidas son las que forman las cuencas de Calama y del Salar de Atacama, ocupada esta última por el mayor salar del norte. En la cordillera misma es posible distinguir una morfología tabuliforme y dilatada con relieves volcánicos sobrepuestos que en esta región se designan con el nombre de puna y cuyo rasgo orográfico más importante lo dan las ordenaciones de cerros volcánicos que llevan sus cumbres, a menudo, sobre los 6.000 metros. (Sepúlveda. 1962)".¹³

4.- Características climáticas del área y su influencia sobre la hidrografía y vegetación

Esta área está ubicada dentro de una franja longitudinal de clima denominado "estepárico de altura", cuyas principales características son:

Según el "Atlas de la República de Chile" del Instituto Geográfico Militar (Pág. 128), referido a la región de Antofagasta, "en elúltimo pedregal de Los Andes, sobre los 3.000 metros ("puna") se desarrolla el clima de tundra por efecto de altura con precipitación estival. Estas precipitaciones no logran, sin embargo, vencer el desierto interior y sólo permiten el crecimiento de cactáceas columnares, arbustos y gramíneas halófitas, destacando las comunidades de "coirón" "paja brava" (*Stipa* spp. y *Festuca* sp.) que forman una cubierta importante en el altiplano. Sobre los 4.000 metros pueden encontrarse, en las laderas menos secas, árboles dispersos de queñua y sobre las rocas, asociaciones vegetales acojinadas del tipo llareta (*Azarella* sp.)".

"A pesar de todo el rigor de la naturaleza del desierto, es posible encontrar algunos recursos hídricos, tales como las aguadas. Estas corresponden a puntos de afloramientos de las aguas subterráneas en los cauces de quebradas secas. Existen también ríos, dentro de los cuales el Loa es el principal, de modesto caudal, pero que presenta escurrimiento continuo y suficiente desarrollo longitudinal. En efecto, en esta región endorreica el Loa contribuye a facilitar el establecimiento humano, rie-

13 Atlas de la República de Chile. I.G.M. Santiago, 1983.-

ga a través de su curso medio el valle de Calama y favorece a la industria cuprera de Chuquicamata".¹⁴

5.- ¿El Silala es un río, una aguada, uno o varios manantiales o una o varias vertientes?

Para contestar esta pregunta es necesario considerar, por una parte, los aspectos conceptuales o teóricos que se refieren a las características específicas que deben tener los ríos, las aguadas, los manantiales y las vertientes y por otra, las características particulares de este accidente geográfico denominado río Silala.

Aspectos conceptuales

Definiciones

Río

- Geografía. "Corriente superficial de agua dulce, continua y más o menos caudalosa que va a desembocar en otra, en un lago o en el mar."¹⁵
- (Del latín: rivus, arroyo). Corriente de agua dulce permanente con un cauce fijo, aunque no inmutable, que tiene un origen o lugar de nacimiento, llamado vulgarmente fuentes, y un fin o desembocadura. El origen, que en algunos casos puede ser simple y claro (por ej. una fuente, un lago o una lengua glaciar), es generalmente complejo, consecuencia de la confluencia de una serie de arroyos o torrentes, fruto a su vez de la reunión de los pequeños regatos que se forman al llover sobre el terreno. Por consiguiente, un río es el resultado de una circulación jerarquizada de las aguas de escurrentía de una cuenca formada por la concurrencia de diversas vertientes. El río, una vez formado, se orienta con sentido de la pendiente, abriendo un cauce cuyo curso acaba al desembocar al mar, a un lago o a otro río. En el primer caso se tiene el río por antonomasia, en el segundo el río inmisario y en el tercero el afluente. Cada uno de estos ríos recibe aportaciones de otros o afluentes, que a su vez tienen también su propia red de afluentes o subafluentes respecto al colector definitivo, nombre que recibe un río respecto a su cuenca, que es la suma de la propia más la de todos sus afluentes y subafluentes. Las características hídricas y morfológicas de un río dependen de las características climáticas, morfológicas, petrográficas e incluso, botánicas de su cuenca. Del clima dependen el régimen y el caudal, mientras que la morfología (trazado y pendiente) es fruto de las posibilidades de erosión y el roquedo, pues el río en su recorrido hacia el mar realiza una constante lucha en busca de una pendiente ideal o perfil de equilibrio, nunca alcanzado. Según sus características morfológicas, se pueden distinguir tres tramos en un río: el alto, el medio y el bajo. El primero se caracteriza por su fuerte pendiente y sus aguas turbulentas, de gran poder erosivo; el segundo, por su pendiente y corrientes más moderadas, pero con gran capacidad de transporte de los materiales arrancados por la erosión; el tercero por su débil

14 "Atlas de la República de Chile". Instituto Geográfico Militar. Primera Edición. 1983.

15 Diccionario Enciclopédico "Nuevo Espasa Ilustrado". Espasa Calpe, S.A. España. 1999.

pendiente y aguas lentas de cauce divagante (meandros) que depositan los materiales erosionados, que si en la desembocadura son frenados por corrientes marinas dan lugar a deltas. El tramo alto es de fácil utilización como fuente energética, incluso sin recurrir a la construcción de embalses; el tramo medio requiere en general la construcción de éstos, tanto para su aprovechamiento para energía como para riego; y, por último, el tramo bajo permite en general la navegación y el riego axial mediante canales y permite la construcción de grandes embalses".¹⁶

Otra definición de río, que coincide con la anterior y la complementa, es la de la "Gran Enciclopedia del Mundo", de la cual citamos sólo algunas partes que son plenamente aplicables al problema planteado:

- "RÍO. Corriente de agua, continua e intermitente, que va a desembocar en otro río, en un lago o en el mar. Según sus características puede ser un simple arroyo, un riachuelo, una corriente más o menos caudalosa, como el Sena o el Ebro, o un gran río, como el Amazonas o el Congo. Suele nacer como manantial en la vertiente de una montaña, para descender en régimen torrencial a las tierras bajas y seguir luego un curso más tranquilo hasta su desembocadura.

"La fuente de una corriente de agua, procede primariamente de la precipitación pluvial, que fluye por el suelo o va a parar a las capas freáticas".

"En las regiones áridas, las corrientes de agua ven aumentar considerablemente su caudal con las lluvias torrenciales, pero de ordinario presentan cauces semisecos o totalmente secos. En épocas de sequía, los ríos tienden a perder parte de su caudal, característica que recibe el nombre de estiaje".

"Evolución fisiográfica de un río. Un río hace su aparición donde quiera corra el agua y exista una pendiente por poco inclinada que sea."

"Finalmente éste (el río) va a desembocar en un lago, en el mar o en una depresión árida, como lo hace el Cubango cuyas aguas se evaporan al ser absorbidas por el reseco suelo".

CURSO

- Las características del curso dependen de la naturaleza litológica del lecho fluvial, el manto del suelo y la vegetación, el perfil del valle y la distribución estacional de las lluvias.

"...En las montañas tajaré en la dura roca un estrecho valle en forma de V y el agua fluirá tumultuosa y clara".

"Erosión. La actividad principal de un río es la erosión junto con las secundarias del arrastre, acarreo y deposición de sedimentos".

16 Enciclopedia Salvat, Diccionario. Tomo 11. Salvat Editores. Barcelona. España. 1976. (Subrayado del investigador).

Morfología fluvial

“Si las rocas del cauce son solubles, el río puede desaparecer por ellas y continuar su curso bajo tierra”.

Jurídicamente, un río puede ser nacional, limítrofe o internacional. Los primeros quedan dentro del territorio de un mismo Estado, que ejerce dominio exclusivo sobre él. Si es limítrofe, esto es, si divide territorialmente dos o más países, su soberanía política y administrativa corresponde a los gobiernos de los países que separa. Los ríos internacionales atraviesan territorio de dos o más estados, aunque también suelen servir de límite fronterizo en parte de su curso. Su soberanía queda en manos de los países ribereños que la ejercen en sus respectivas zonas”.¹⁷

Manantial¹⁸

- (Cor.: De manantío). Dícese del agua que mana. Nacimiento de las aguas.

Aguada¹⁹

- Sitio a propósito para surtir de agua potable.

Vertiente

- Aguas vertientes: Declive o sitio por donde corre o puede correr el agua.²⁰

- Vertiente: (De verter). n.o. Declive o sitio por donde corre o puede correr el agua.²¹

- Puquio: Genuinamente quechua, significa fuente de agua clara, límpida, distinta de vertiente ordinaria y del manantial, por cuanto su manera de existencia es en una superficie llana y no en terreno inclinado, brotando el agua a poca hondura, de orificio profundo, en forma de pozo o estanque de estrechas dimensiones (San Román).²²

(De esta definición se deduce que la vertiente o manantial se caracteriza porque el agua brota en un terreno inclinado).

6.- Características particulares del río Silala y referencias a su condición esencial

El río Silala nace en forma de vertiente, en territorio boliviano y penetra desde Bolivia a Chile a 4 kilómetros al sur del Cerro Inacaliri. Posteriormente corre unos 5 kilómetros hasta desembocar como afluente del río Inacaliri, al cual surte con un caudal total medio de aproximadamente 250 litros por segundo. Se

17 “Gran Enciclopedia del Mundo”. Tomo XVI. Durvan, S.A. de Ediciones, Bilbao. España. 1969. (Págs. 583-588). (Subrayado del investigador).

18 Enciclopedia Salvat.

19 Ibid.

20 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 19ª Edición. Madrid 1970. (Pág. 1337).

21 Enciclopedia Salvat. Diccionario Salvat Editores S.A. Barcelona. 1976. (Pág. 3295)

22 Diccionario Geográfico de Chile. Luis Riso Patrón. Imprenta Universitaria. Santiago, 1924. (Pág. VI)..

trata de un río de ocho kilómetros de largo, sesenta centímetros de ancho y cuarenta centímetros de profundidad.²³

Según el Diccionario Geográfico de Chile, de Luis Riso Patrón, editado en 1924, el Silala es efectivamente un río. Textualmente expresa:

(Río Silala) ... "nace en los ojos de agua del mismo nombre" "se junta con el río Inacaliri, del que constituye su principal afluente".²⁴

En varias partes del libro "La Línea de Frontera con la República de Bolivia", se denomina río al Silala en forma muy clara y explícita. Así aparece en el siguiente párrafo:

"En la parte oriental se extendieron además dos ramales de poligonación, siguiendo respetuosamente el curso de los ríos Silala y Vilama".²⁵

Asimismo, al establecer los lugares en los cuales se consideró erigir pirámides de demarcación de la frontera chilena boliviana en ese trecho, se expresa que se colocarán las siguientes:

" 1 Entre los cerros del Inca (18) y el cerro Inacaliri.

1 En el río Silala

1 En el cerrito de Silala (16)

1 Portezuelo de Silala

1 Paso del Linzor".²⁶

Esta actividad se cumplió conforme a lo programado. Es así como en el Acta de la Comisión demarcatoria chileno boliviana, suscrita en Calama, el 27 de Julio de 1906, se expresa:

"Los abajo suscritos, demarcadores por parte de las Repúblicas de Chile y Bolivia de la línea de frontera establecida en el Tratado de 20 de Octubre de 1904, han acordado dejar constancia en esta acta, de haber erijido pirámides divisorias en los puntos y trechos siguientes:

- Un hito sobre el cerro Chipapa (22);
- Tres en la línea recta entre el Chipapa y el volcán Oyahue (21);
- Uno entre éste y el cerro Araral (20);
- Uno en el portezuelo entre los cerros Araral y Ascotán o del Jardín (19);
- Uno entre este último y la cumbre que aparece en el centro en el grupo de cerros del Inca o Barrancanes (18);

23 "Exposición situación Río Silala". CA. Renato Valenzuela Ugarte. Documento de trabajo interno. ANEPE. 22 de Marzo de 2000. (Pág. 1).

24 Diccionario Geográfico de Chile. Luis Riso Patrón. (Pág. 814).

25 Op. Cit. (Pág. 90).

26 Op. Cit. (Pág. 90).

- Uno entre éste y el cerro de Inacaliri o del Cajón (17);
- Uno entre este último y el cerrito de Silala;
- Uno en el cerrito de Silala (16);
- Uno entre éste y el volcán Apagado (15);
- Uno en el portezuelo de Linzor;

Como puede apreciarse en esta Acta, queda constancia de la construcción de una pirámide entre el cerro Inacaliri o del Cajón (hito 17) y el cerrito de Silala (hito 16), vale decir junto al Río Silala, mencionado en el plan de demarcación, información que concuerda con la descripción del río Silala del Diccionario Geográfico de Chile, de Luis Riso Patrón, ya citado.

En el mismo libro, en Pág. 380, se incluye un cuadro de “Coordenadas Geográficas y altitud de los puntos del límite chileno boliviano, donde se han erigido pirámides de fierro”. (De Sur a Norte).

	Latitud	Longitud	Altitud
Portezuelo Linzor	22°15'15"	67°57'15"	5.065m.
Portezuelo Silala	22°02'28"	68°01'15"	4.551m.
Cerro Silala	22°01'30"	68°01'42"	4.846m.
<u>Río Silala</u>	22°00'40"	68°02'50"	4.350m.
Línea recta Inacaliri-Inca	21°51'05"	68°04'50"	4.458m.
Portezuelo del Inca	21°43'00"	68°00'05"	4.570m.

Santiago, 18 de Julio de 1907

Fdo. Luis Riso Patrón S.²⁷

En otro cuadro del mismo libro, referido a la “Altitud de los puntos Trigonométricos” se establece:

“Vértices

20	<u>Río Silala</u> – Camino a Silala.	4.291m.
21	Hito divisorio con Bolivia en el <u>río Silala</u> – camino a Silala.	4.317m.
22	Silala – Piedra de los ojos del Cajón.	4.458m.
23	Portezuelo de Silala.	4.556m.
24	Puntilla sur de los cerros de Aralaguna.	4.721m.
XI	Cerro Silala – Hito divisorio con Bolivia.	4.845m.
25	Confluencia arroyos de Inacaliri y del Cajón.	3.957m.
26	Ojos de Inacaliri.	4.067m. ²⁸

27 Op. Cit. Pág. 380.

28 Op. Cit. Pág. 387.

Como puede apreciarse, en las cuatro citas textuales tomadas del libro "La Línea de Frontera con la República de Bolivia", el curso fluvial denominado Silala, aparece en su condición y denominación de río. En el Diccionario Geográfico de Chile, también aparece como río, de lo cual se deduce que ésta sería la condición atribuida a ese curso fluvial por el citado geógrafo.

En cuanto a la Geografía de Chile, editada por el Instituto Geográfico Militar, en el Tomo VIII "Hidrografía", se menciona al Silala como río. (Véase cita N° 5 de este trabajo).

Similar condición de río, le asigna el "Listado de Nombres Geográficos", elaborado por el Instituto Geográfico Militar. (Tomo II.- Pág. 1391) en el cual aparece en la siguiente forma:

Nombre	Accidente	Latitud	Longitud	Altitud	Observaciones
Silala	Portezuelo	2200	06800	4550	B-44 II. 6 Km. E. de Inacaliri
<u>Silala</u>	<u>Río</u>	2201	06802	4200	B-44 II. Continúa como R. Inacaliri.
Silala, de	Cerrito	2201	06801	4850	B-44 5 Km. E. de Inacaliri.

De los ejemplos citados puede deducirse que las autoridades científicas y académicas de Chile en temas de geografía, particularmente el Instituto Geográfico Militar, consideran al Silala como RÍO y además, como río internacional, de curso sucesivo o transfronterizo.

Otra mención muy clara y explícita al río Silala, es la que formuló el ex canciller boliviano Antonio Aranibar, en una declaración a la prensa. Es así como, en 1996, expresó que "el Silala es un río que tiene su origen en una vertiente que brota al pie del cerro del mismo nombre, en territorio de Bolivia e ingresa posteriormente a territorio de Chile" (...) "Bolivia es dueña del curso superior de ese río y Chile, del curso inferior".²⁹

Otro antecedente que menciona al Silala o Siloli como río es el siguiente:

EXTRACTO TEXTUAL DE LOS TÉRMINOS EMPLEADOS PARA REFERIRSE A LAS AGUAS DEL SILOLI (RÍO SILALA) EN LA CONCESIÓN BOLIVIANA.

TÍTULO DEL DOCUMENTO: DIRECCIÓN GENERAL DE FERROCARRIL ES CONCESIÓN BOLIVIANA

- (1) VERTIENTES DEL SILOLI
- (2) "ESCRITURA DE CONCESIÓN....." del uso de las aguas, que forman unas vertientes, denominadas "SILOLI", existentes en la comprensión del Vice-Cantón Quetena de la Provincia de Sud Lúpez, de este Departamento" (Potosí).

29 "El Mercurio". Artículo de Magdalena Ossandón, 10 de Octubre de 1999. (Pág. D-23.).

- (3) "escritura de concesión del uso de las aguas del río "SILOLI", formado de unas vertientes".
- (4) "las aguas del "SILOLI".
- (5) "Que en la Provincia de Sud Lípez, próxima a la frontera, existen unas vertientes que forman el Río "SILOLI" que corren en territorio chileno".
- (6) "Haciendo obras de captación y de canalización, podrían utilizarse las dichas vertientes...".
- (7) "...aprovechar las aguas públicas de las vertientes de "SILOLI"...".
- (8) "Informa que las vertientes de agua del "SILOLI...".
- (9) "...las vertientes de agua del lugar denominado "SILOLI"...".
- (10) "...las aguas de "SILOLI"...".
- (11) "...el uso de las aguas del río "SILOLI"...".
- (12) "...del uso de las aguas "SILOLI"...".³⁰

Como puede apreciarse de la lectura de este extracto textual, los términos empleados en él para referirse a las aguas del río y de las vertientes del Siloli, son sólo aparentemente diferentes en su forma, al emplearse palabras como aguas, vertientes y río, pero, en su verdadero significado, son coincidentes y complementarias, ya que todas coinciden en referirse a aguas de vertientes que forman un río, recibiendo la denominación común de SILOLI, tanto para las aguas, como para las vertientes y el río. Asimismo, el lugar en el cual se encuentran las aguas, las vertientes y el río, también se denomina SILOLI. Este es el nombre que se le da en Bolivia a esos accidentes geográfico - hidrográficos. En Chile, se les denomina oficialmente SILALA, como se ha establecido en las referencias geográficas y topográficas respectivas.

Este documento se estima clave para la denominación y consideración de la condición jurídica para identificar el accidente hidrográfico, objeto de este tema. En él queda claramente establecido que el accidente geográfico hidrográfico denominado "SILOLI" o "SILALA" es un río, formado de unas vertientes, como está expresado textualmente en la referencia N° 3 del extracto textual.

Un ilustre académico boliviano, el Dr. Teodoro Imaña – Castro, profundo conocedor del tema del Silala en trabajos de gabinete y en terreno, lo describe en la siguiente forma:

"El curso del río Silala"... "corre Este a Sudoeste hacia territorio chileno. Tiene sus nacientes detrás del cerro Silala en una planicie del oriente del cerro, en vertientes, "ojos" o surgentes de agua (tres principales y otras seis menores)".

"Tuve la suerte de recorrer, caminando, todo el impresionante escenario de las aguas del Silala, desde las nacientes, durante la inspección que hicimos,

30 Los números entre paréntesis, colocados en el margen izquierdo, no pertenecen al documento original, sino que han sido asignados por el investigador sólo para identificar cada referencia textual de este documento.

en 1996, con el canciller de la República, el Ministro de Defensa de esa época, la Comisión de Política Exterior de la Cámara de Senadores y representantes de la Prensa. Las nacientes están, como hemos anotado, en esa dilatada planicie, en forma de manantiales o surgentes donde el agua brota en borbotones impresionantes que son pura y cristalina vertiente. Esas aguas provenientes de nueve “ojos” dan origen al cauce que por la inclinación del terreno, se dirigen en dirección al Suroeste, hacia territorio chileno”.³¹

7.- Examen del río Silala y de sus condiciones esenciales

Al examinar este asunto directamente, confrontando la realidad de este accidente hidrográfico respecto de la teoría, puede deducirse lo siguiente:

El río Silala, aunque es de pequeño tamaño, cumple con las características genéricas que debe poseer un río para ser considerado como tal. En efecto, aplicando la definición de río de la Enciclopedia Salvat, que a nuestro juicio es bastante completa y clara, el Silala posee los siguientes requisitos indispensables para ser río:

1. Es una corriente de agua dulce permanente.
2. Tiene un cauce fijo, aunque no inmutable.
3. Tiene un origen o lugar de nacimiento, constituido por la o las vertientes de Silala, que son sus fuentes.
4. Tiene un fin o desembocadura, que en este caso es su confluencia con el río Inacaliri, del cual es afluente.
5. Su origen es simple y claro y está conformado por un conjunto de vertientes o manantiales, que se denominan vertientes del Silala o Siloli, sean estas unas pocas o un conjunto de 94, como afirman algunas versiones bolivianas. Según el académico boliviano, Dr. Teodoro Imaña Castro, el río Silala “tiene sus nacientes detrás del cerro Silala, en una planicie del oriente del cerro, en vertientes, “ojos” o surgentes de agua. (tres principales y otras seis menores)”.³²
6. Es el resultado de una circulación jerarquizada de las aguas de escurrentía de una cuenca, en este caso denominada del Cajón o de Silala.
7. Una vez formado, se orienta en sentido de la pendiente, en este caso, en dirección general hacia el Oeste, encauzándose en la vaguada o “thalweg” local, y desciende hacia el punto donde cruza el Límite político internacional Chile-Bolivia, a una altitud de 4317 Mts. (según Riso Patrón, op. cit. Altitud de los puntos Trigonométricos) y, tras el cruce, continúa descendiendo hacia el lugar donde confluye con el río Inacaliri, a una altitud de aproximadamente 4000 Mts. (según Riso Patrón, op. cit. Altitud de los puntos Trigonométricos).

31 “Notas referentes al problema del “Silala”.” Dr. Teodoro Imaña – Castro. Exposición: en “Problemática de las aguas del Silala”. Seminario, 26-27 de Febrero de 1997. Expositores: Guillermo Rosso M. y et al. La Paz, Bolivia, I. Colegio de Abogados de la Paz, 1997. (Págs.: 125-126-127). (Subrayado del Investigador).

32 “Notas referentes al Problema del Silala”. Dr. Teodoro Imaña – Castro, en “Problemáticas de las aguas del Silala”. Seminario, 26-27 de febrero de 1997. La Paz, Bolivia, I.C.A.L.P. 1997. (Pág. 126).

8. Abre un cauce, cuyo curso acaba en su desembocadura, en este caso, a otro río, el Inacaliri, del cual constituye un afluente.
9. Como consecuencia de desembocar en otro río, como es el Inacaliri, el río Silala, tiene la categoría o clasificación de río afluente. A su vez, dado el hecho que el río Inacaliri, lleva sus aguas hasta las Vegas de Inacaliri, en las cuales se sumerge para reaparecer en los ojos de San Pedro, que dan origen al río San Pedro; y como éste es, a su vez, afluente del río Loa, que desemboca en el mar, el río Silala, dentro de su categoría de río afluente, es un subafluente del río Loa; pero esta categoría no le quita su condición de río, propia de numerosos afluentes o subafluentes.

El hecho que las aguas del río Inacaliri, del cual es subafluente el río Silala, "se pierdan en las llamadas Vegas de Inacaliri, apareciendo el cauce seco por más de 15 km, valle abajo, hasta los Ojos de San Pedro", no cambia las características del río Inacaliri, como tampoco su calidad e identidad como accidente hidrográfico y por lo tanto su condición de río. Asimismo, ese hecho geográfico, discontinuidad o interrupción del curso fluvial superficial, no cambia la identidad del río Inacaliri-San Pedro, ya que, tanto las Vegas de Inacaliri como los Ojos de San Pedro, se encuentran en la misma quebrada o valle y el tramo en el cual las aguas fluyen en forma subterránea está marcado en varios lugares por pequeñas manchas de humedad que permiten el crecimiento de algunas formaciones vegetales herbáceas.

Al respecto, lo más importante para los efectos de este análisis es que ese cauce seco en el río Inacaliri-San Pedro no afecta en nada a la identidad y condición de río que tiene el Silala, ya que éste se encuentra aguas arriba de ese cauce seco del Inacaliri-San Pedro.

- 10 Las características hídricas y morfológicas del río Silala dependen de las características climáticas, morfológicas, petrográficas y botánicas de su cuenca. En este caso, el clima de su cuenca es de carácter "estepárico de altura", seco en gran parte del año, con intensas lluvias y vientos en la estación del verano ("invierno altiplánico"); con temperaturas muy bajas debido a la altitud y fuertes vientos y tormentas propias de la alta montaña. Sin embargo, debido al origen de este río en vertientes o manantiales surgentes desde el interior del suelo, su régimen es bastante uniforme y continuo durante todo el año. En cuanto a sus características morfológicas y topográficas, vale decir, a la configuración de su cajón o quebrada a lo largo de la cual está su cauce, se trata de un cajón cordillerano largo, angosto y profundo, orientado en dirección general Este-Oeste, es decir hacia la confluencia del río Silala con el río Inacaliri y que desciende paulatinamente en dirección hacia el Oeste, vale decir, en el sentido en que fluye el río Silala que corre por un cauce trazado en la parte central del fondo del cajón o quebrada. Las características morfológicas y petrográficas del terreno y del tipo de suelo de la cuenca, con grandes capas de roca volcánica, le confieren a este río y a otros similares de la cuenca del río Loa, características de pequeños cursos de agua, que nacen generalmente como vertientes o como "ojos de aguas" y en algunos casos, como en el del río Inacaliri, se

convierten en vegas que absorben todo su caudal y lo hacen desaparecer, para, más adelante, reaparecer, en terrenos más bajos, en forma de otros ojos de agua, como son en este caso, los Ojos de San Pedro.

El hecho que las aguas del río Silala, conserven bastante regularidad en su curso y caudal, se debe principalmente a su régimen de nacimiento en vertientes, o manantiales u ojos de agua, a su corto curso de sólo 8 Kms. de largo, a su encajonamiento dentro de una larga y angosta quebrada y, además, a la acción del hombre, ya que los refuerzos de sus riberas, contribuyen a mantener su caudal y sus características hidrológicas, de agua dulce y potable, con muy baja salinidad y contaminación.

Puede decirse, por lo tanto, que las características geográficas de este curso de agua le refuerzan su condición de río, contra cualquiera otra condición esencial que se le quiera atribuir, tales como la de manantial canalizado, u otras similares.

11. El río Silala, dada su condición de subafluente y su corto curso (8 Kms., aproximadamente) no presenta los tres tramos diferentes que se pueden distinguir en ríos principales o en afluentes de gran extensión. Sin embargo, pese a su corto recorrido, y a que esa característica es teórica y sólo esquemática, su mayor pendiente se ubica en su parte superior y su menor pendiente, en su tramo previo a su confluencia con el río Inacaliri; con lo cual, también refuerza su condición propia de un río de mayor largo.
12. Por último, la utilización que se hace de las aguas del río Silala, principalmente como agua potable para consumo humano, animal, mineral e industrial, no le resta atributos como río, ya que esa es una de las utilidades más comunes de muchos ríos en todas partes del mundo. En este caso particular, las aguas del río Loa y de sus afluentes en general, excepción hecha del río Salado, que como su nombre lo indica, no es apta como agua potable, se utilizan en riego, consumo humano, animal, minero e industrial y en parte en la producción de energía hidroeléctrica.

“La regulación y canalización de ríos tienen distintos objetivos: hacerlo navegable, fijar su curso, evitar la peligrosidad de sus crecidas, sanearlo, mejor y más constante utilización de sus aguas para el suministro de agua potable, el regadío, producción de energía eléctrica, etc.”³³

En el caso del río Silala, sus aguas son integralmente utilizadas por su excelente calidad y este hecho, le refuerza su categoría de río como fuente de recurso vital, especialmente por estar ubicado en una zona árida, desértica y estepárica con escasez natural del recurso hídrico, como es el norte de Chile y sus áreas adyacentes, en los países vecinos.

El hecho que el río Silala nazca en territorio boliviano y fluya hacia territorio chileno, le confiere a este río su carácter de río internacional transfronterizo de curso sucesivo, sujeto al derecho internacional para su utilización. La

33 “Diccionario Ríoduero”. “Geografía”. Ediciones Ríoduero, de La Editorial Católica, S.A. 3ª Edición, Madrid, 1974. (Pág. 156).

ubicación de una pirámide de demarcación de la frontera chileno boliviana, junto al río Silala, en 1907, lo corrobora.

De todo lo analizado en estos 12 aspectos tomados de la definición de río de la "Enciclopedia SALVAT" y de la "Gran Enciclopedia del Mundo" Durvan, se deduce que el río Silala es verdaderamente un río afluente internacional transfronterizo, por lo tanto, así debe ser considerado desde un enfoque geográfico e hidrográfico, pese a que en otras obras bibliográficas, referidas a este tema, como por ejemplo, en el "Diccionario Latinoamericano de Términos Geográficos", se coloca como uno de los requisitos de un río, para ser considerado como tal, el tener más de 20 metros cúbicos/segundo de gasto o caudal; con lo cual, el río Silala, con sus 250 litros/segundo, no podría ser considerado como río.

A este argumento se puede contra argumentar que existen numerosos ríos, en diversas partes del mundo que son considerados como tales, aunque tengan caudales inferiores a 20 m³/seg.

Sin ir más lejos, el río Loa vierte en su desembocadura en el mar, sólo 4 m³/seg. aproximadamente, con lo cual, al aplicarse ese criterio, tampoco podría considerarse como río.

En general, numerosos ríos principales, que desembocan en el mar, o en cuencas endorreicas ubicados en zonas desérticas, tienen caudales inferiores a 20 m³/seg., ya que una de las características de este tipo de ríos es su escaso caudal, muy diferente a aquellos ubicados en áreas de altas precipitaciones, sean éstas de lluvias o de nieves, o provenientes de glaciares.

En las cuencas transfronterizas chileno bolivianas, todos sus ríos son de caudales pequeños. Así tenemos: el río Caquena, tiene sólo 1,05 m³/seg.; el río Lauca, tiene en su origen en su afluente el río Desaguadero; un caudal de 260 litros/seg.; que en estiaje baja a 100 litros/seg.; el río Guallatire, afluente del Lauca, 1 m³/seg. (el río Lauca al cruzar el límite político internacional tiene un gasto medio de 2,04 m³/seg.); Río Isluga o Sitani; gasto promedio: 300 litros/seg.; río Cariquima, 120 litros/seg.; río Sacaya, afluente del río Cancosa, tiene un gasto de 187 litros/seg. (promedio en Abril de 1976).

Otros ríos de la Zona Norte de Chile también presentan escasos caudales: el río Vilama, de la cuenca del Salar de Atacama, tiene un caudal de 0,240 m³/seg. (aproximadamente similar al río Silala); el río Copiapó, en La Junta tiene un gasto de 2,48 m³/seg., que en estiaje baja a 1,31 m³/seg.³⁴

Por lo tanto, el escaso caudal del río Silala no debe ser considerado como una característica definitoria que le disminuya su condición esencial de río.

Asimismo, la condición de afluente, o en el caso particular del río Silala, de subafluente, debe considerarse positivamente para clasificarlo como río, aunque tenga poco caudal, ya que numerosos ríos subafuentes también poseen

34 Geografía de Chile. I.G.M. "Hidrografía". (Pág. 54 y siguientes).

escaso caudal, dada su condición de ramas o “vasos capilares” dentro de las cuencas hidrográficas de los ríos afluentes o de los ríos principales.

En resumen, el río Silala presenta todas las características y requisitos que establece la teoría para ser considerado como tal. El hecho de tener como fuente principal de su origen a una vertiente, aguada o manantial, también denominada Silala o Siloli no le resta nada a esa condición, ya que existen numerosos ejemplos de ríos que nacen desde vertientes, aguadas o manantiales homónimos, que forman parte de un solo todo, que los une e integra en un mismo accidente hidrográfico.

Conclusión

El río Silala es un río afluente o subafluente, de carácter internacional transfronterizo, de corto curso y de escaso caudal; considerada esta última condición como normal en áreas áridas, desérticas o esteparias. Su condición esencial de río se basa fundamentalmente en sus características geográficas e hidrográficas y en su designación o denominación histórica, registrada en diversos documentos y obras bibliográficas y cartográficas, principalmente en aquellas que sirvieron para definir el trazado y realizar la demarcación del límite fronterizo internacional Chile-Bolivia, como efecto del Tratado de 1904.

Su condición de río, está debidamente comprobada como tal; y no se contradice con la existencia de la o las vertientes del Silala o de Siloli, que pueden también considerarse como manantiales, sino todo lo contrario: esa o esas vertientes constituyen las fuentes que le dan nacimiento al río Silala o Siloli. Por lo tanto, esta característica geográfica contribuye a demostrar su origen natural y a reforzar su calidad de río.

Por otra parte, la excelente calidad de las aguas de las vertientes del Silala y del río Silala en todo su curso, hacen de ellos un “sitio a propósito para surtirse de agua potable”, vale decir una gran aguada, característica que es muy bien apreciada por las poblaciones de esa área desértica. Por lo tanto, la canalización e intensa utilización de las aguas del río Silala, expresamente autorizadas en la CONCESIÓN BOLIVIANA DE 1908, no le restan su condición esencial de río internacional transfronterizo; todo lo contrario, le confieren un mayor valor como recurso hídrico vital, útil para el desarrollo humano, económico y social de la población que habita esa área geográfica de clima desértico.

BIBLIOGRAFÍA

1. Diccionario Geográfico de Chile. Luis Riso Patrón. Imprenta Universitaria. Santiago. 1924.
2. Geografía de Chile. Instituto Geográfico Militar. Tomo VIII. "Hidrografía". Santiago. 1984.
3. "América Económica". (<http://www.americaeconomica.net/numero/89/noticias/htm>) de 14 de marzo de 2001.
4. "Atlas de la República de Chile". Instituto Geográfico Militar. Primera Edición. 1983.
5. Diccionario Enciclopédico "Nuevo Espasa Ilustrado". Espasa Calpe, S.A. España. 1999.
6. Enciclopedia Salvat, Diccionario. Tomo 11. Salvat Editores. Barcelona. España. 1976.
7. "Gran Enciclopedia del Mundo". Tomo XVI. Durvan, S.A. de Ediciones Bilbao. España. 1969.
8. "Exposición situación Río Silala". CA. Renato Valenzuela Ugarte. Documento de trabajo interno. ANEPE. 22 de Marzo de 2000.
9. "La Línea de Frontera con la República de Bolivia". Luis Riso Patrón S. Editado por la Oficina de Mensura de Tierras. Imp. y Litografía Universo. Santiago de Chile, 1910.
10. "Notas referentes al Problema del Silala". Dr. Teodoro Imaña – Castro, en "Problemáticas de las aguas del Silala". Seminario, 26-27 de febrero de 1997. La Paz, Bolivia, I.C.A.L.P. 1997.
11. "Diccionario Ríoduero". "Geografía". Ediciones Ríoduero, de La Editorial Católica, S.A. 3ª Edición, Madrid, 1974.
12. Carta topográfica I.G.M. 1.50.000 Ed. 1998. "Inacaliri".
13. Fotografía aérea I.G.M. 30 Abril de 1961. Placa del área del río Silala. Altitud: 11.430 metros.
14. Terminología geográfica hispano americana. I.G.M. Santiago. 1958.
15. Listado de Nombres Geográficos. Tomo II. I.G.M. Santiago. 1983.

LA COOPERACIÓN MILITAR, POLICIAL Y CIVIL EN OPERACIONES DE PAZ COMPLEJAS

DANIEL SOTO MUÑOZ*

This document is a description and an analysis of the way in which the peacekeeping missions constitute the consensual way the international community has in order to face the new threats war and inter-state conflicts generate. This is set forth following the United Nations juridical outlines and the Chilean Government's position. A shallow explanation about the difference between a pacific settlement operation (Chapter VI) and actions in order to impose peace (Chapter VII) is given; the phenomenon of the multidimensional challenge the current peacekeeping missions mean is also discussed, whose complexity demands effective co-ordination among the military and police forces and the civilians that are part of them. This phenomenon is explained with the peacekeeping mission carried out by the USA in Haiti in 1993 (UNMIH).

La Nueva Agenda de Seguridad

Aunque la "agenda tradicional" de seguridad no está del todo superada en Centro y Sudamérica, porque aún subsiste el germen de conflictos fronterizos propios de la segunda mitad del siglo XX, como son los sostenidos entre Ecuador y Perú por la Cordillera del Cóndor, el conflicto intraestatal de Colombia que ya lleva 40 años, las tensiones entre Estados Unidos y Cuba, la demanda Argentina sobre las Malvinas, la disputa de Colombia y Venezuela por el Golfo de Maracaibo o la de Nicaragua y Costa Rica por el Río San Juan, etc, existe un cambio de escenario global y el surgimiento de una "nueva agenda", desde el ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, que puso de relieve un tipo de amenazas, tanto por su dimensión, como por los medios empleados y por los blancos elegidos.¹

La nueva agenda de seguridad involucra a los propios Estados con medidas de confianza mutua y a organizaciones hemisféricas como la OEA y el Grupo de Río, organismos de integración económica, como el MERCOSUR y una serie de

* Capitán (J) de Carabineros. Derecho, Universidad Central de Chile; Diplomado en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE; Diplomado en Negocios Internacionales, Universidad de Chile; Diplomado en Operaciones de Paz y Magister en Ciencias Militares, Academia de Guerra del Ejército. Asesor Jurídico Prefectura de Carabineros Santiago Centro y Departamento de Fronteras de Carabineros; Asesor Jurídico Consultor Departamento Relaciones Internacionales; Jefe Departamento Jurídico Cámara Chilena del Libro.

¹ Gaspar Tapia, Gabriel. Subsecretario de Guerra, Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2003) "Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría". Seminario REDES del CHDS, Oct. 28-30, Stgo. Chile.

“Cumbres” destinada a enfrentar la seguridad como una cuestión de cooperación e integración en un continente marcado por la desigualdad.

En este contexto de rediseño de una “agenda de seguridad” el esquema multilateral es el que fortalece la cooperación entre los Estados, refuerza el respeto por el derecho internacional y permite enfrentar las nuevas amenazas globales, como es el terrorismo y cuya provocación fue elevada a la categoría de la principal prioridad para la seguridad internacional, mediante la Resolución N° 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, que actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, impartió instrucciones precisas para prevenir y reprimir el financiamiento de los actos de terrorismo, entre otras obligaciones que le asisten a los Estados.

Este es el fundamento de la política exterior y de defensa de Chile. Propender a mantener un entorno vecinal y mundial estable para garantizar un marco de integración con la comunidad internacional y de respeto del derecho internacional.

Dentro de ese contexto, nació en 1996 la “Política Nacional para la Participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz” de Naciones Unidas y se resolvió incorporar a instituciones militares, policiales y civiles como parte de las herramientas de proyección del país en el concierto internacional en cumplimiento de su compromiso con la promoción de los valores de los derechos humanos y su contribución a generar bienes que propendan a la paz y la seguridad internacionales.

La preocupación del Gobierno de Chile es clara y cobra mayor énfasis a propósito de la Presidencia de Chile del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en enero del 2004, las declaraciones del embajador Heraldo Muñoz, son ilustrativas:²

“Nuestra responsabilidad es preocuparnos de todos los temas que amenacen la paz y la seguridad internacionales. A Chile le interesa un mundo estable, que prospere, donde haya relativa paz y, por lo tanto, sea propicio a un país abierto al mundo como Chile. Nuestros intereses obviamente se ven contrariados con la guerra, con alzas de precios del petróleo, con inseguridad en los mercados. No es sólo una cuestión ética y de responsabilidad de estar en el Consejo de Seguridad, sino una cuestión práctica”.

El Mercurio³ de fecha 4 de enero de 2004, haciéndose eco de este tema de Estado en su página editorial, propone el debate para incrementar la participación del país y afirma: “Sin embargo, nuestra cooperación internacional en el campo de la seguridad sigue siendo muy limitada en comparación con otros países, como Argentina y Uruguay, y en relación con nuestra presencia internacional. Los medios nacionales para estos fines son reducidos y se restringen a territorios ya pacificados, distintos de otros –como Afganistán e Irak- donde existen los riesgos de la imposición de la paz. Correspondería ahora considerar

2 Chile toma la batuta del Consejo de Seguridad, Heraldo Muñoz asume presidencia 2 de enero del 2004. “El Mercurio”, Santiago de Chile, 28 de diciembre de 2003. Pág. 19 (Reportajes).

3 Misiones militares de paz. “El Mercurio”, Santiago de Chile, 4 de enero de 2004. Pág. 3 (Editorial).

para el futuro la procedencia de ampliar la contribución nacional a la paz mundial y extenderla a áreas de mayores dificultades”.

Nuevas Amenazas y Naciones Unidas

La globalización ha generado integraciones comerciales, pero también problemas de carácter global. Además de los conflictos tradicionales, han proliferado nuevos tipos de luchas que significan, en ocasiones, la desintegración interna de Estados o amenazas que no forman parte de las guerras habituales y conocidas, como el terrorismo de escala mundial. Estos nuevos riesgos, retos no convencionales, o amenazas “asimétricas”, impactan de tal manera que producen daños o intimidaciones tanto en la seguridad pública, generando incertidumbre en la población, como en la seguridad nacional, haciendo vulnerables a los Estados a ataques inesperados de adversarios desconocidos y sin localización precisa, cuyos alcances resultan insospechados.

En este marco de mundialización y de inseguridad, se hace necesario disponer de normas de derecho que regulen las relaciones entre los Estados, que promuevan la integración y la concordia entre los países y que sean capaces de enfrentar las nuevas amenazas o de solucionar los conflictos, mediante sistemas de seguridad colectivos o cooperativos que, en términos generales, excluyan el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, sujetando este último recurso a un esquema consensuado por la comunidad internacional, que reside en las Naciones Unidas, como detentadora de la facultad del uso legítimo y monopólico de la fuerza.

La Carta de las Naciones Unidas prohíbe, en el artículo 2.4, el uso de la fuerza y la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y sólo reconoce como excepciones la legítima defensa y el uso monopólico de esta, de parte del propio organismo internacional.

La legítima defensa ante una agresión ilegítima se considera inalienable y está establecida en el artículo 51 de la Carta, empero, bajo los requisitos y condiciones que allí se señalan. El uso de la fuerza ejercido por el Consejo de Seguridad, está regulado en el Capítulo VII, para los casos de “amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión” y su aplicación se ha dispuesto históricamente recurriendo a naciones líderes u organismos regionales, según faculta el Capítulo VIII de la Carta, sobre “Acuerdos Regionales”.

Las operaciones de mantenimiento de la paz se establecen sobre la base de un Mandato que tiene su fundamento en una interpretación extensiva del Capítulo VI, sobre “Arreglo pacífico de controversias” y que dan origen tanto a las operaciones denominadas de “*peace-keeping*” o de mantenimiento de la paz, como a las de “*peace-making*” o de establecimiento de la paz. No están consideradas como tales en la Carta y constituyen el despliegue internacional más importante de Naciones Unidas, con el propósito de cumplir con un “Mandato” o “Resolución” del Consejo de Seguridad, destinado a dar eficacia a un “acuerdo” o “convención” al que han llegado facciones en conflicto.

Chile forma parte de esta comunidad de Estados y, como tal, dentro de sus obligaciones se encuentran promover valores como los derechos humanos y contribuir a generar bienes comunes, como la paz y la seguridad internacionales.⁴

Dentro de este esquema de interdependencia mundial, el Presidente de la República, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, resolvió mediante Decreto Supremo de la Subsecretaría de Guerra N° 94 de 6 de noviembre de 1996 que fijó la "Política Nacional para la Participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz" y las definió: "*Todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas o de un Estado o mando expresamente designado por ésta, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades*".

Dentro de las actividades que pueden comprender estas labores están, por ejemplo, verificar el cese del fuego, colaborar en la separación de fuerzas, supervigilar las líneas divisorias o de las zonas de exclusión, escoltar y conducir ayuda humanitaria, supervisar la desmovilización de combatientes, colaborar con los programas de desminado, contribuir a la reconstrucción de zonas afectadas por conflictos o desastres naturales, observar actos electorales, etc.

Las operaciones de paz pueden abarcar también, excepcionalmente, la cooperación en la mantención del orden público en el período siguiente al cese de las hostilidades y la colaboración en la supervisión del respeto a los derechos humanos. Esta misión puede incluir, además, la tarea de cooperar en la investigación de violaciones cometidas durante las hostilidades.

Curiosamente, la política nacional "no autoriza el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra". Esta limitación, no obstante, que impide la persecución y aprehensión de imputados de crímenes de guerra, no debe entenderse que constituye una restricción total de las facultades policiales de detención, pues no resulta razonable prohibir la posibilidad de encarcelar delincuentes flagrantes o arrestar personas con órdenes de arresto pendientes, que constituyen atribuciones propias de la función policial. De hecho, una de las tareas principales de la Policía de Naciones Unidas (UNCIVPOL), es la de "observación", que se relaciona con el seguimiento completo de denuncias por violaciones a los derechos humanos y cuyo trabajo consiste en investigar, tomar declaraciones y finalmente detener a los imputados para ponerlos a disposición de los tribunales.

En 1999, esta política se modificó mediante el Decreto Supremo de la Subsecretaría de Guerra N° 68 de 14 de octubre de 1999, que perfeccionó la definición de operación de paz, incluyó la participación nacional en Misiones de Imposición de la paz (o de "*peace-enforcement*" del Capítulo VII) e incorporó expresamente en el texto a las fuerzas de Orden y Seguridad Públicas (Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones) dentro de las tareas multinacionales.⁵

4 Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (1945). En vigencia desde el 24 de octubre de 1945. *Capítulo , Propósitos y Principios*: Art.1-2.

5 Operaciones de Mantenimiento de la Paz (1996-1999). *La política de Chile*, disponible en: <http://www.un.int/chile/misionesdepaz>

En la actualidad, las operaciones de "*peace-building*" o de reconstrucción de la paz van bastante más allá de la intervención forzada y el uso de las armas, y están situadas en el espectro del conflicto, en el lugar que sucede al cese de hostilidades.

Estas operaciones de "construcción de la paz", están destinadas a construir o reconstruir instituciones, generar economías y sociedades solidarias reinsertar ex combatientes, etc. Importan una mayor participación de la Policía y de personal civil en un progresivo repliegue de las Fuerzas Armadas para pasar a la incorporación multidisciplinaria de entidades sanitarias, electorales, judiciales, legislativas, de asistencia humanitaria, sea mediante la coordinación con personas y autoridades de origen local o provenientes de Agencias de las propias Naciones Unidas o proporcionadas por otros sujetos de derecho internacional como el Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional, Organizaciones Gubernamentales, ONGs, etc.

Los organismos e instituciones comprometidos para su despliegue en operaciones de paz, se encuentran enumeradas en el "Sistema de Acuerdo de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas", establecido mediante la suscripción entre Chile y las Naciones Unidas de un "Memorandum de Entendimiento" (MOU), publicado en el Diario Oficial el 11 de marzo de 2000, fecha a partir de la que Chile se encuentra obligado a proporcionar las fuerzas militares, policiales y civiles, en el número y en el plazo que allí se consignan.

Para cumplir con estas obligaciones internacionales, se han efectuado adecuaciones jurídicas e institucionales destinadas a asegurar la participación de Chile en las operaciones de paz. Una de ellas es la creación de una Dirección de Operaciones de Paz en el Estado Mayor de la Defensa Nacional, mediante Orden Ministerial (R) de fecha 3 de agosto de 2000 de la Subsecretaría de Guerra Depto. II/1 N° 22; y la creación del "Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz de Chile", CECOPAC, con fecha 15 de julio de 2002, según Decreto MDN Subsecretaría de Guerra, Depto III (R) N° 2200/114.

La señora Ministra de Defensa señaló en su oportunidad que, "el Centro deberá ser también un lugar de reflexión y formulación de recomendaciones sobre lecciones aprendidas en las operaciones de paz, de modo de que podamos ir mejorando constantemente nuestra preparación y participación. En particular, creo que el Centro deberá examinar con cuidado otras experiencias de instituciones similares. Creo importante subrayar que el CECOPAC tendrá otras virtudes adicionales. En primer lugar, el Centro integrará a funcionarios civiles, militares y policiales, reflejando así de manera adecuada la tendencia internacional a considerar las operaciones de paz como un asunto civil-militar, y no exclusivamente militar, tanto en el nivel de la decisión, pero también en el de la planificación, como de la ejecución y evaluación".⁶

6 Bachelet Jeria, Michelle. Ministra de Defensa (2002). *Las Operaciones de Paz, evaluación y perspectivas de la política de defensa*. Clase Magistral inauguración Diplomado de Operaciones de Paz, en la Academia de Guerra Naval, Valparaíso, 22 de julio de 2002. Chile. Disponible en: www.revistamarina.cl/revistas/2002/5/gonzalez.pdf

Chile participa en misiones de paz desde 1948, con la misión UNTSO, con observadores militares, después de la guerra árabe-israelí, a partir de esa fecha más de 120 países han aportado personal, que ha significado que más de 800.000 personas hayan participado en estas intervenciones. Son más de 50 operaciones de paz puestas en marcha, 13 de ellas en los primeros 40 años y 37 desde 1988 hasta la fecha. Más de 1.500 "Peacekeepers" han perdido la vida en ellas y entre ellos dos chilenos. El 25 de octubre de 1992, bajo la misión ONUSAL **el Cabo 2º de Carabineros Patricio Chavez Soto**, sacó de las aguas a una joven salvadoreña y luego falleció él mismo después de rescatarla; en 1998 falleció en un accidente aéreo, don Pedro Ruz Cotal, Jefe de Comunicaciones en la misión de Guatemala MINUGUA.⁷

Participación e Integración Militar, Policial y Civil en Operaciones de Paz

Frente a las inseguridades de naturaleza internacional, los instrumentos más idóneos para promover la seguridad, resolver conflictos o paliarlos, son la participación de Estados en organizaciones Internacionales y la consecuente colaboración internacional mediante la movilización de ciertos recursos nacionales destinados a materializar la política exterior, de seguridad y de defensa consignada en la "Política Nacional para la Participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz", política que propicia un entorno vecinal y mundial estable.

Para alcanzar este propósito, se ha diseñado una estrategia que sirve de guía para disponer de los recursos que deben proporcionar las Fuerzas Armadas y de Orden, además del Servicio Electoral.

Estas instituciones del Estado a consecuencia de ello, deben readecuar sus estructuras y funciones jurídicas, asignando a sus ejercicios tradicionales nuevos roles de naturaleza internacional.

Si bien para John T. Fishel⁸ "el ministerio de defensa servirá como la cancha principal en donde se juegan las relaciones cívico-militares", en el caso chileno, la toma de decisiones para la participación en operaciones de paz plantea un escenario con mayores actores y no solamente con el Ministerio de Defensa como protagonista. Los desafíos de las misiones de paz son retos que involucran al Estado de Chile en su integridad y no sólo a los recursos institucionales, cuyas metas y métodos son objeto de un análisis interactivo de orden multidisciplinario e intersectorial.

En efecto, de acuerdo a la política del Estado de Chile, las peticiones efectuadas por las Naciones Unidas, después de ser evaluadas informalmente con el DPKO, son canalizadas a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y evaluadas técnicamente por una comisión para su ulterior resolución del Presidente de la República. Esta opinión técnica cuenta con el respaldo de los Ministerios de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa. Es elaborada por un "Grupo

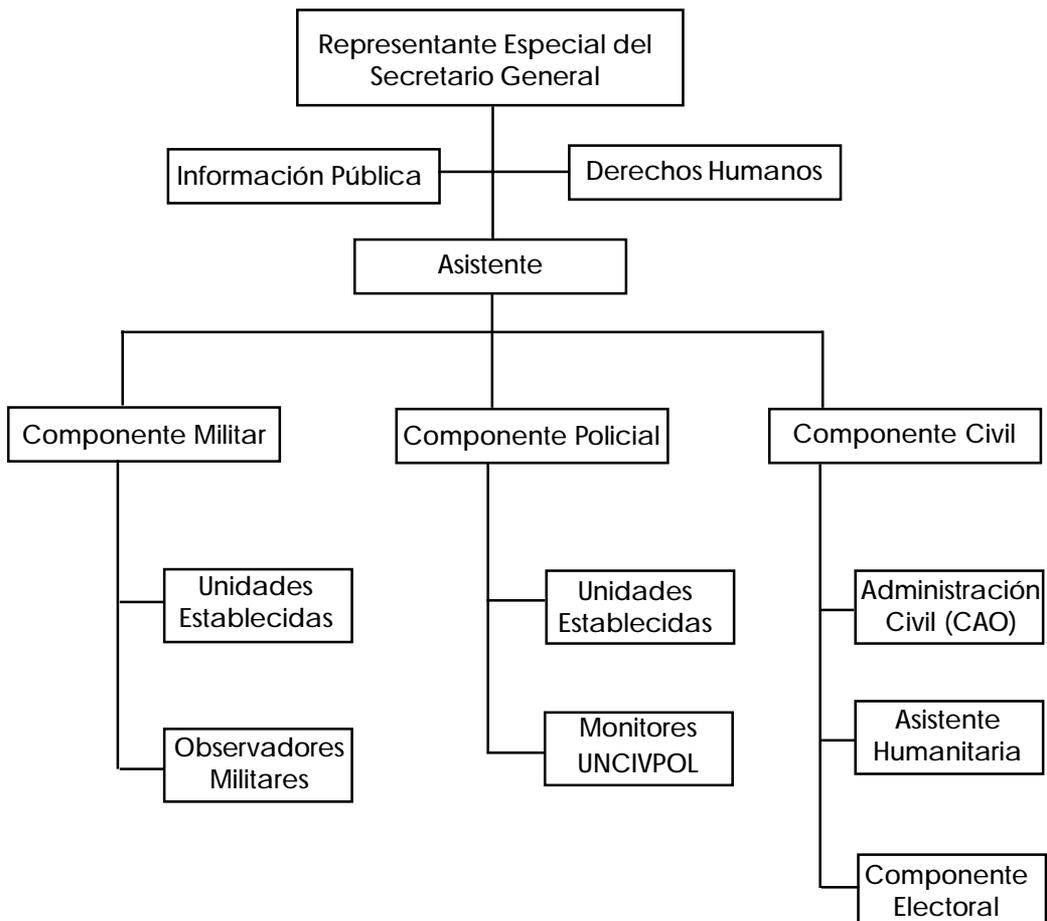
7 Ministerio de Defensa Nacional de Chile, disponible en: <http://www.emdn.cl/paginas/actividades/operaciones.htm>

8 FISHEL, John T. (2000) *El Componente Orgánico de las Relaciones Cívico-Militares en América Latina: El papel del Ministerio de Defensa*. Ponencia CHDS preparada para la Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami 16 al 18 de marzo de 2000.

de Análisis” compuesto por representantes de los ministerios citados, además de profesionales de los Ministerios de Hacienda, Ministerio de Interior y delegados de las Fuerzas Armadas y de Orden (Carabineros de Chile e Investigaciones).

Ahora bien, las operaciones de paz se diseñan para ser desplegadas en el teatro de operaciones y para cumplir un objetivo político contenido en el Mandato o Resolución. Este escenario corresponde normalmente a emergencias complejas que requieren de una estructura multidimensional liderada por el Representante Especial del Secretario General y bajo cuyo mando se encuentran los componentes militares que proporcionan un entorno de seguridad, el componente policial que restablece el orden y imperio del derecho, y el componente civil a cargo de observar los derechos humanos y de encabezar la reconstrucción.

ESTRUCTURA GENÉRICA DE UNA MISIÓN MULTIDIMENSIONAL



La coordinación de estos componentes militares, policiales y civiles, se denomina coordinación civil-militar y se efectúa mediante un mecanismo denominado *UN CMCoord*, cuyo propósito es el “intercambio de información, la negociación, apoyo mutuo y planificación en todos los niveles de los elementos militares y las organizaciones humanitarias, organizaciones para el desarrollo de la población civil local para alcanzar los respectivos objetivos”.⁹

En la noción de las Naciones Unidas, el concepto de coordinación civil militar incluye también a la UNCIVPOL.

Un sentido similar tienen las siglas *CIMIC* (*Civil-Military Coordination*) para la OTAN y *CMO* (*Civil-Military Operations*), para los Estados Unidos. La diferencia conceptual más importante es que el despliegue de Naciones Unidas, siempre está al mando de un político civil en terreno, que reviste la categoría de Representante Especial del Secretario General y que es quien asume la responsabilidad de la conducción estratégica y de la coordinación de la misión.

En el plano interno, los principios para la coordinación civil-militar establecidos por las Naciones Unidas, consisten en la interdependencia o toma de conciencia que el cumplimiento de la misión depende del buen resultado del otro componente asociado, la no duplicación o superposición de esfuerzos y la voluntad combinado mediante el intercambio de información, la planificación conjunta y el apoyo mutuo.

Respecto de los componentes internacionales, bilaterales, ONGs, del gobierno local o de las partes en conflicto, la tarea de coordinación civil-militar, está enfocada sustancialmente al fortalecimiento de la confianza, como base para el proceso de paz. Para José Gabriel Paz, “Una de las principales razones para justificar la existencia de las estructuras de coordinación es que –además de su estricta necesidad en el campo operacional- colaboran eficazmente en la tarea de superar las diferencias que ocasionan las percepciones y los antagonismos culturales entre los participantes, actuando como un ámbito en el que las partes se conocen y verifican la validez o error de sus apreciaciones respecto a los demás”.¹⁰

La perspectiva civil de una operación de paz, particularmente la que se refiere a la asistencia humanitaria, está destinada a suministrar “asistencia para sostener una vida digna, fortalecer los esfuerzos de instituciones locales para atenuar el sufrimiento, y permitir el desarrollo de la autoestima (de la población no combatiente) como un primer paso hacia la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo”.¹¹ Carlos Rodríguez sostiene que habida cuenta que los objetivos humanitarios y políticos no necesariamente son coincidentes, la agencias hu-

9 SGTm, Standardized Generic Training Modules Project (**SGTM**), Módulo N° 11, UN Civil-Military Coordination. CECOPAC y DPKO-TES, “*Training Evaluation Service*”, también disponible en línea en www.un.org/Depts/dpko/training/sgtm/resources/sgtm_project.pdf. Módulo 10 Cecopac, Coordinación Civil-Militar de la ONU. www.cecopac.cl

10 PAZ, José Gabriel (2002) *La coordinación entre las ONG/OI y las Fuerzas Armadas en las operaciones de paz: salvando las diferencias*. Military Review, November-december 2002 Spanish edition. Fort Leavenworth, Kansas. Disponible en internet: www.cgsc.army.mil/milrev/spanish/NovDec02/paz.asp

11 RODRIGUEZ UNDURRAGA, Carlos (2003), *Visión Civil*, Seminario de Integración Civil-Militar-Policia en las Operaciones de Paz Modernas y Multidisciplinarias, Seminario Cecopac, 24 de abril de 2003.

manitarias de Naciones Unidas deben mantener cierto grado de independencia. Agrega que sin perjuicio de las diferencias de cultura organizacional que existen entre civiles y militares, y señala como ejemplo de diversidad, la flexibilidad civil versus la precisión militar, el ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se ha reconocido como la organización que ha tenido la más estrecha colaboración con los militares.

Para la visión militar, un primer aspecto de coordinación consiste en armonizar el idioma, los diversos niveles de entrenamiento, el equipamiento y la doctrina de empleo o los procedimientos operativos que son diferentes del propio componente militar. De esta manera, pasa a ser un desafío coordinar operaciones de cualquier naturaleza, y se da como ejemplo el siguiente "basta imaginarse una unidad integrada por miembros de Bangladesh, Jordania, Noruega, Australia, Corea y Chile".

Para el éxito del trabajo integrado entre militares, policías y civiles, el Teniente Coronel de Ejército Carlos O'ryan Burotto, propone la planificación de operaciones conjuntas desde el inicio, en la que los oficiales de inteligencia o analistas civiles y los Jefes de operaciones de todos los componentes, deben proporcionar todos los antecedentes disponibles relacionados con el tema. Se deben designar oficiales de enlace durante las planificaciones e informar de todo lo obrado a la autoridad civil. La clave de oro consistiría en que la jefatura o conducción de la operación debe recaer sobre el representante del componente con mayor responsabilidad en la misma.¹²

Para la visión policial, el espectro de la seguridad es tan amplio que existe una inevitable superposición de funciones entre militares y policías en algún momento del despliegue. Resultan claras las responsabilidades en los extremos del conflicto. Para la separación y estabilización de fuerzas beligerantes se requiere la intervención militar. Para asegurar el orden y la seguridad de la población local y la prevención delictual, se requiere de la policía. Pero existen zonas aparentemente grises, como son las del control de pasos fronterizos, el desminado, la desmovilización y reinserción de excombatientes, el apoyo armado a asistencia humanitaria, o la custodia de sitios patrimoniales, cuya ejecución cabe claramente dentro de las competencias de policías de carácter militar como son Carabineros de Chile o la Guardia Civil española, pero cuyas tareas no son posibles de atribuir en términos genéricos a otras policías cuya doctrina y formación profesional no resultan homologables.

En todo caso y en todo evento, los roles de la UNCIVPOL son tres: la observación y seguimiento o monitoreo de las policías locales; la capacitación en procedimientos policiales internacionalmente aceptados para asegurar el respeto a las garantías individuales o derechos humanos de los fiscalizados; y la vigilancia policial y el cumplimiento de tareas operativas, ya sea reemplazando a las policías locales desnaturalizadas por sus compromisos en los conflictos recientes, o bien, en términos supletorios, actuando conjuntamente con la nueva policía local.¹³

12 Barria Rogers, Hugo, Coronel de Ejército, *Visión Militar*. O'RYAN BUROTTO, Carlos, Teniente Coronel de Ejército (2003). *Comentario a Visión Policial*. Op. Cit. Seminario.

13 Carrasco Hellwing, Carlos, Teniente Coronel de Carabineros, *Visión Policial*, Seminario Cecopac. Op. Cit.

Los problemas que se presentan a las tareas de la UNCIVPOL, están dados por la diversidad de formaciones profesionales, la falta de adoctrinamiento y la ausencia de claridad en la delimitación de funciones dentro del amplio componente policial de Naciones Unidas. Un problema importante para observadores o monitores de policías de carácter militar, es la inexplicable "pérdida" del rango o grado jerárquico militar, al momento de ocupar los cargos de la misión.

Esto, en el caso de Carabineros de Chile, desnaturaliza la calidad del *Peacekeeper* policial y afecta su identidad corporativa cuando se desempeña individualmente, situación que tiende a interpretarse erróneamente como una marginación de sus obligaciones disciplinarias, disquisición que resulta totalmente inexacta desde el momento que la disciplina constituye parte del estilo que lo identifica profesionalmente y del que depende el cumplimiento cabal de las normas de conducta de Naciones Unidas e incluso de las Reglas de Enfrentamiento (ROES), como parte de su desempeño. Esta pérdida de rango, no obstante, resulta impensable en el evento que las policías desempeñen tareas como contingentes policiales, en cuyo caso la fortaleza del equipo será precisamente la disciplina militar y la posibilidad de una coordinación fácil con militares de rangos jerárquicos y cultura organizacional homologables.

El caso de Haití resulta particularmente ilustrativo sobre una armónica y exitosa relación civil-militar en una operación de paz, dentro del esquema *CMO*, de los Estados Unidos. La UNMIH se estableció para ayudar a aplicar las disposiciones del Acuerdo de *Governors Island* del 3 de julio de 1993. El mandato se modificó posteriormente, tras la restauración democrática en octubre de 1994 con la intervención de una fuerza multinacional dirigida por los Estados Unidos, de acuerdo al Mandato del Consejo de Seguridad. En el momento cumbre de la misión, en junio de 1995, la UNMIH desplegó cerca de 6.000 efectivos militares y 850 oficiales de policía civil. Completó su misión con el establecimiento de un adecuado nivel de seguridad y la estabilidad para Haití, contribuyó con el regreso del Presidente Aristide, capacitó a una nueva Policía Nacional de Haití con el adiestramiento de más de 5.000 nuevos efectivos, y facilitó la celebración de elecciones legislativas.

Para Margaret Daly Hayes y Gary F. Wheatley, coordinadores de un equipo de trabajo multidisciplinario que estudió el caso de Haití, el éxito de la coordinación civil-militar de los Estados Unidos, estuvo dada por una planificación efectuada sobre la base de cinco puntos:

- 1) Se estableció una uniformidad de doctrina y de procedimientos para la planificación de emergencias complejas, capaz de integrar los procedimientos civiles y militares, de manera que la precisión militar se hiciese más flexible y supliera las debilidades del otro componente.
- 2) Se definió una planificación que armonizó los criterios organizacionales y operativos de civiles y militares, que consiguió suplir la falta de previsión de la planificación civil, pero al mismo tiempo, permitió que los militares se beneficiaran de las ventajas del despliegue previo efectuado en la región por las organizaciones civiles. El componente militar prestó apoyo a la asistencia humanitaria y otorgó la seguridad ne-

cesaria a las organizaciones civiles, cuestión que minimizó al máximo los riesgos propios de la actuación civil.

- 3) Se definió un acuerdo interagencias que subordinó al ejercicio del Comando y Control del Comandante Militar, todos los esfuerzos civiles como partes integrantes del objetivo militar.
- 4) Se celebraron acuerdos en el marco de una intervención de "estabilización" en las que el empleo la fuerza armada se enmarca dentro de la noción de "actividades distintas a la guerra" (en inglés *OOTW* u " *Operations Other Than War*").

Como lección aprendida se determinó que siempre debe preverse que el escenario probable del teatro de operaciones será más deplorable de lo que se había previsto y en este sentido es necesario implementar con la mayor celeridad posible el despliegue de fuerzas de policía y entrenar a las fuerzas militares en el respeto irrestricto a las Reglas de Enfrentamiento (ROES), con el propósito de restablecer el orden con apego a derecho.

- 5) Se sugirió que una buena forma para el conocimiento mutuo de las capacidades y debilidades de los componentes, era la de efectuar prácticas de simulaciones interagencias, a través de rutinas de juegos de guerra, para así poner a prueba el sistema de Comando y Control y ayudar a un entrenamiento común que permite la exposición de los diferentes puntos de vista y enfoques de civiles y militares en los niveles estratégicos, operativos y tácticos.¹⁴

Esta misión exitosa de integración civil, policial y militar, fue la "Misión de las Naciones Unidas en Haití", UNMIH, a ella, sucedieron en 1995, la "Misión de Apoyo de la Naciones Unidas en Haití", UNSMIH, que terminó el 31 de julio de 1997 reemplazándola finalmente la UNTMIH de carácter político a partir de julio de 1997.

Para los autores, el éxito de la UNMIH, se debió a que los objetivos de la misión estaban claramente delimitados en el Mandato y que la planificación e integración se efectuó desde los más altos niveles desde el principio. Esta experiencia, aunque con los matices propios de la doctrina *CMO* de los Estados Unidos, pone de relevancia cuales cosas son las que deben considerarse en una planificación de una operación de paz y cuyos alcances son de la mayor importancia dado que estos fenómenos desafortunadamente seguirán ocurriendo y probablemente con mayor frecuencia.

A raíz de estos acontecimientos y particularmente de la anterior experiencia de Somalia en 1992, los Estados Unidos resolvieron en octubre de 1996, incluir la doctrina de la colaboración civil-militar dentro del esquema de las Fuerzas Armadas, en la publicación conjunta 3-08, *Interagency Cooperation During Joint Operations* (Cooperación interagencia durante operaciones conjuntas).

¹⁴ Hayes, Margaret Daly, Wheatley, Gary F., *Peace Operations: Haiti, a Case Study, Interagency and Political-Military Dimension*. (1996) NDU, Institute for National Strategic Studies, Washington DC. : 49-60.

Las operaciones de paz modernas, complejas y multidimensionales, como se ha planteado, resultan un ejercicio elocuente de integración civil-militar en las áreas internas de la planificación estratégica y las externas de naturaleza operativa y táctica, propias del despliegue.

En resumen, Chile participa en operaciones de paz, asumiendo un compromiso con la comunidad internacional y como una forma de enfrentar las nuevas amenazas globales, como son el terrorismo. Para ello ha fijado una política de Estado que significa una análisis y una planificación multidisciplinaria y una intervención mancomunada de los componentes militares, policiales y civiles.

El caso chileno es particularmente interesante como ejemplificación de la integración civil-militar, pues para la definición y puesta en marcha de esta estrategia nacional se forma un equipo interministerial y ya en el teatro de operaciones, se entrena a los *peacekeepers* nacionales para que se forme una integración de los tres componentes a través del reconocido liderazgo de la autoridad civil del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas, quien es el responsable de la prevención del conflicto, del establecimiento de la paz y la gestión general de la operación y respecto de quien las Fuerzas Armadas, la UNCIVPOL y el componente civil, son instrumentos bajo su mando para el cumplimiento de los objetivos políticos de la misión.



INSERTO
ESPECIAL

ASMAR, UNA EMPRESA QUE SE MODERNIZA PARA ATENDER EN MEJOR FORMA EL MERCADO FUTURO

KURT SULZER STANGE *

ASMAR, que en el mes de abril cumple 44 años de vida como una empresa autónoma del Estado, es un Astillero con una vasta trayectoria en el campo de la Industria Naval nacional e internacional y de reconocida eficiencia y calidad tanto en el ámbito de las reparaciones como en el de la Construcción Naval. ASMAR es un astillero líder en el país y la región, con un alto porcentaje de su negocio relacionado con clientes extranjeros.

Como parte de la política de ASMAR, el mejoramiento continuo de sus procesos y de su organización ha sido una constante desde su creación en 1960. Así por ejemplo, ya en el año 1996, fue una de las primeras empresas nacionales en certificar la norma de aseguramiento de calidad ISO 9000, habiendo automatizado completamente su gestión en los últimos años a través de la interconexión electrónica entre sus tres Plantas Industriales y la Dirección Corporativa en Valparaíso.

Manteniendo esta visión de futuro y de largo plazo, ASMAR ha emprendido un ambicioso programa de modernización que permitirá satisfacer integralmente los próximos requerimientos de la Armada de Chile, y enfrentar con éxito los desafíos de los mercados de reparaciones, transformaciones y construcciones navales. La empresa definió, a contar del año 2003 y con un horizonte al año 2008, un plan de modernización centrado en dos grandes objetivos:

a. Ser capaz de cumplir los requerimientos de reparaciones y de construcción naval que demanda la Armada de Chile.

b. Optimizar, adaptar y/o modificar los actuales procesos productivos, mejorando la capacitación, infraestructura y equipamiento en forma continua, de modo de utilizar la capacidad remanente de ASMAR en forma competitiva para actividades de construcción y reparaciones, mejorando continuamente la calidad de sus productos y servicios y disminuyendo progresivamente los costos de los mismos.

En relación con el primer objetivo, cabe señalar que la incorporación de tecnología por parte de la Armada ha sido permanentemente uno de los pilares del desarrollo de ASMAR. Durante los próximos años, destacan, en el ámbito de las reparaciones, la preparación de ASMAR para efectuar el mantenimiento de los submarinos de la clase Scorpene y las fragatas que se adquirirán en el marco del proyecto de renovación de las unidades de superficie de la Escuadra Nacional. Estos proyectos incorporarán variadas tecnologías, incluyendo la integración de sistemas de combate y sistemas de control de las plataformas, motores eléctricos

* Especialista en Estado Mayor e Ingeniería Naval Mecánica. Posee el título profesional de Ingeniero Naval Mecánico y el grado académico de Licenciado en Ciencias Navales y Marítimas con mención en Ingeniería Naval Mecánica. Actualmente se desempeña como Administrador de la Planta Industrial de ASMAR Talcahuano.

de corriente alterna de alta relación peso / potencia, turbinas a gas y sistemas de misiles de última generación, entre otros. Asimismo, en el ámbito de la construcción naval, destacan los proyectos de construcción de Patrulleros de Zona Marítima y la renovación de otros buques Auxiliares, los que presentan un desafío en términos de mejora en la administración de proyectos complejos, el desarrollo de ingeniería y en las técnicas de producción.

El 2° objetivo está orientado a la mejora continua de procesos en orden de mantener un alto nivel de eficiencia que permita satisfacer los requerimientos de calidad y costo de los clientes. En general, los actuales procesos fueron diseñados, dimensionados y adaptados a las distintas tecnologías que incorporó la Armada entre los años 70 y 80 con mejoras que se han ido superponiendo en el tiempo. Es así como se ha identificado la posibilidad de mejorar algunas áreas mediante una reingeniería de los procesos; este es el caso de la metodología de construcción integrada que se aplicará en los proyectos de construcción naval, y que se presentará como ejemplo más adelante. De esta manera, se pretende producir mejoras significativas en la productividad.

Para lograr cumplir con estos objetivos y satisfacer a nuestros clientes del futuro, se ha diseñado un Plan de Modernización, cuyos aspectos más relevantes se mencionan a continuación:

1. Recursos Humanos

Siendo las personas el elemento clave, se fijó como objetivo principal "ser capaces de atraer a los ejecutivos, profesionales y trabajadores para enfrentar los desafíos de la modernización". Especial énfasis se hará en fomentar y mantener una cultura laboral que fortalezca las capacidades y permita el desarrollo de las habilidades de los trabajadores en un ambiente laboral grato y de excelencia. Esta base es especialmente necesaria para que la organización esté abierta a nuevas ideas y tenga una actitud proactiva al cambio, lo que constituirá un desafío diario para cada miembro de ASMAR.

2. Organización

Como un vector importante en el plan, se identificó el adoptar una estructura organizacional acorde con el cambio y los desafíos visualizados. Para ello y durante el año 2003, se implementó en Talcahuano la Fusión de los Astilleros Constructor y Reparador. Los objetivos definidos para esta nueva organización fueron los siguientes:

- Preparar estructuralmente a la Organización para llevar adelante el Plan de Modernización del Astillero.
- Dimensionar y enfocar la estructura organizacional al tamaño óptimo, siguiendo los modelos que se han definido internacionalmente para competir en los mercados de exportación.

En base a los objetivos se desarrolló un plan específico denominado Plan Fusión, basado en los siguientes conceptos:

a.- Una organización que tiene un costo óptimo para su nivel de ventas, en donde nada es desperdiciado, se basa en:

- Eliminar redundancia de activos.
- Administrar en forma integrada las curvas de oferta y demanda de Reparaciones y Construcción Naval.
- Racionalizar estructuras administrativas. Lo anterior vía optimizar el tamaño de las estructuras de apoyo a los procesos, con lo cual se maximiza el retorno de valor para la Armada y ASMAR.
- Una mejor productividad al obtener sinergia producto de la transferencia de tecnología entre actividades y procesos (aceros, cañerías, etc).

b.- Una organización que permita incrementar las ventas en un escenario de competencia creciente mediante las siguientes acciones:

- Potenciar y coordinar en mejor forma las funciones de comercialización y ventas.
- Fortalecer la actividad de Ingeniería, buscando sinergias potenciales en sus tres actividades fundamentales: Oferta, Desarrollo y Diseño para construcción y transformaciones.
- Compartir conocimientos.

c.- Una organización diversificada, basada en Unidades Estratégicas de Negocios

ASMAR reconoce que en su interior, coexisten elementos organizacionales claramente distinguibles, ya que tiene un producto o una gama de ellos enfocados a un mercado determinado, a los cuales aborda con una estrategia diferenciada. Adicionalmente, estas unidades organizacionales tienen un ejecutivo responsable con capacidad de tomar decisiones respecto de las variables principales de las Unidades Estratégicas de Negocios y que responde integralmente por sus resultados y metas a la administración.

d.- Una organización basada en equipos

La nueva organización es una estructura en donde se fomenta la actividad en equipos, los que constituyen un elemento potenciador de la estructura orgánica. De hecho, se espera que la organización como un todo se mueva dirigida por equipos. Los equipos estarán conformados por un número pequeño de personas con destrezas complementarias, comprometidos con un propósito y objetivos compartidos. Constituye, en el ámbito de los proyectos, el escalón fundamental para resolución de problemas, integración de actividades y puente de comunicación y compromiso.

3. Desarrollo de Ingeniería

Importante en el futuro del Astillero será lograr una mejora en el desarrollo de ingeniería haciendo énfasis en la calidad técnica de los individuos y la calidad de los procesos y productos de ASMAR. Este desarrollo, adicionalmente, será potenciado con alianzas con empresas de diseño o astilleros extranjeros que permitan ofrecer un producto específico para cada cliente.

4. Actividad de Reparaciones

La modernización de las actividades de reparaciones se centrará en dos áreas:

- Desarrollar las tecnologías y competencias requeridas para satisfacer las demandas tecnológicas de las nuevas unidades de la Armada.
- Focalizar y mejorar los aspectos que hagan al Astillero más eficiente, con un particular esfuerzo por desarrollar el Astillero como administrador integral de servicios. El Plan de Modernización, en el área de reparaciones, debiera permitir una reducción en las diferencias que puedan existir con otros astilleros en términos de capacitación, y tecnología, infraestructura y procesos. Todo lo anterior, redundará en una reducción de los costos, lo que facilitará la actividad comercial posibilitando mayores ventas y, por lo tanto, mejores resultados.

5. Actividad de Construcción Naval

Modernizar la infraestructura y el equipamiento de la actividad de construcción naval, preparándola para construir unidades navales auxiliares y comerciales de tamaño y complejidad media, mediante la incorporación del proceso de "Construcción Integrada". Este se caracteriza por

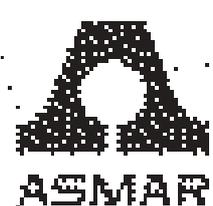


ver el buque no como un todo sino como la suma de bloques parciales o productos intermedios, cada uno de las cuales tiene un alto nivel de terminación y donde se aprovechan los mejores momentos y condiciones en la construcción de cada bloque para efectuar la instalación oportuna de equipos,

circuitos (outfitting) y el pintado general. Se optimizan los plazos, las condiciones de trabajo y la seguridad de los trabajadores.

Para llevar a cabo lo anterior, se requieren instalaciones distintas a las actuales. Todas las acciones descritas permitirán la optimización de la productividad en la fabricación de estructuras de acero, incorporando conceptos de líneas de producción y el aumento significativo de la capacidad para construir bloques bajo techo y mover grandes pesos en la grada de construcción.

ASMAR está iniciando el más importante proceso de modernización de su historia, tal vez sólo comparable con el paso de los antiguos Arsenal de Marina a los Astilleros y Maestranzas de la Armada, se verá enfrentado a grandes desafíos en las áreas de capacitación, infraestructura y desarrollo que le permitirán alcanzar una posición de privilegio entre los astilleros del mundo. El éxito de este proceso dependerá fundamentalmente de la capacidad de su gente para prever las interferencias y buscar soluciones inteligentes para mantener la capacidad productiva del astillero durante todo el proceso.



Asociación y Miembros de la Asociación

SERVICIO INTEGRAL DE CALIDAD

- 1. Mantenimiento, reparaciones, abastecimientos, conservación y modernización de unidades de hasta 50.000 kcal.
- 2. Diseño y construcción de calderas de hasta 50.000 kcal.
- 3. Fabricación de boiler secundario y cambiadores de calor.
- 4. Proyectos mecánicos de sistemas de calefacción, ventilación, aire acondicionado y refrigeración.
- 5. Sistemas de gestión de la calidad certificados ISO 9001 y 9002.

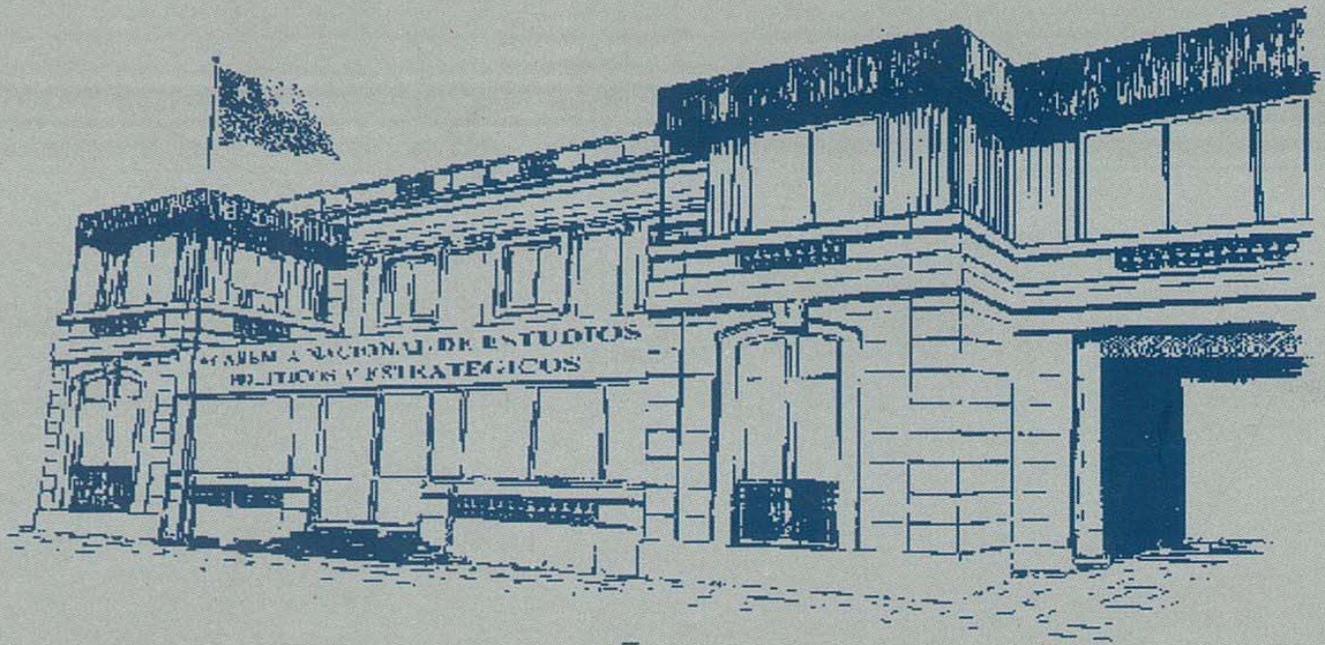


DIRECCIÓN GENERAL
 Avda. 25 de Agosto 1000
 Montevideo 11200, Uruguay
 Teléfono: 47221111
 Fax: 47221112
 E-mail: asmar@asmar.com.uy
 Web: <http://www.asmar.com.uy>



ISO 9001

ISO 9002



ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2315021 -22-23-24-25

Fax: (56-2) 2315021-22-23-24-25 Anexo 17

Página Web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos:

publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl