



POLÍTICA y ESTRATEGIA

Nº 96
2004

MIGUEL NAVARRO MEZA

La conducción política de la defensa

ENRIQUE A. MARTÍNEZ FLORES

Concepción de la seguridad y defensa de la nación en Venezuela a partir de la visión geopolítica nacional

IVÁN WITKER BARRA

Del prototerrorismo al narcoterrorismo. Revisitando la violencia política en América Latina

MANUEL TORRES SORIANO

Violencia y acción comunicativa en el terrorismo de Al Qaeda

DAVID MORA CORTÉS

Reflexiones acerca del debate teórico del concepto de seguridad nacional

www.anepe.cl

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



Nº 96

SANTIAGO, CHILE, OCTUBRE - DICIEMBRE 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. Nelson Montenegro Lepe

TCL. Gonzalo Gallardo Bareyre

Profesor Gustavo Basso Cancino

Profesor Julio Soto Silva

Comité Editorial

Profesora Jeannette Irigoien Barrenne

Profesor Enzo Di Nocera García

Profesor Francisco Le Dantec Gallardo

Profesor Iván Witker Barra

Realización Editorial:
MAGO Editores / E-mail: editorial@magoeditores.cl
Diagramación: Ricardo Barrios
Impresión: LOM Ediciones

A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

- 1.- La Revista "Política y Estrategia" ofrece sus páginas a los académicos, profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, chilenas o extranjeras, estudiosos de los temas relacionados con la seguridad nacional y la defensa nacional y los altos niveles de la política y estrategia, invitándolos a colaborar en la difusión de estos importantes temas a través de esta publicación oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- 2.- Los trabajos o artículos que se remitan para ser publicados en nuestra Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos.
- 3.- Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad.
- 4.- Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12. Adjuntando el diskette correspondiente o remitirlo por medio de Correo Electrónico.
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, sólo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el texto para una mejor comprensión de los lectores. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra
 - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
 - Señalar a pie de página las citas textuales y las referencias, como asimismo la bibliografía consultada, al final del trabajo, si es necesario.
 - Adjuntar un breve resumen (abstract) del tema, en **español y en inglés**, de una extensión máxima de 15 líneas.
 - Adjuntar breve currículum del autor, (principalmente con sus títulos y grados académicos), además de sus datos de dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.
- 5.- Los trabajos que, por alguna razón, no sean aprobados por el Consejo Editorial de nuestra revista, serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
- 6.- Los escritos deberán ser remitidos al Director de la Revista "Política y Estrategia".
- 7.- Para cualquier información sírvase contactarse al Correo Electrónico publicac@anepe.cl

SUMARIO

	Página
* Página Editorial _____	7
* La conducción política de la Defensa _____ Profesor Miguel Navarro Meza	9
* Concepción de la Seguridad y Defensa de la Nación _____ en Venezuela a partir de la visión geopolítica nacional Sr. Enrique A. Martínez Flores	41
* Del prototerrorismo al narcoterrorismo. Revisitando la _____ violencia política en América Latina Dr. Iván Witker Barra	59
* Violencia y acción comunicativa en el terrorismo de Al Qaeda _____ Sr. Manuel Torres Soriano	83
* Reflexiones acerca del debate teórico del concepto _____ de Seguridad Nacional Sr. David Mora Cortés	94

EDITORIAL

Esta tercera edición del año 2004, que corresponde a la N^o 95, contiene diversos artículos referidos a tópicos y alcances de seguridad, con una concepción y visión moderna y novedosa, considerando la reconceptualización que en el último tiempo ha venido sufriendo el concepto.

Es así como se incluye la segunda parte del trabajo presentado en el número anterior del Doctor Mariano Cesar Bartolomé "Redefiniendo la Seguridad Internacional Contemporánea", en el que efectuó una descripción del campo de la Seguridad Internacional y su evolución desde la Guerra Fría hasta hoy, postulando la necesidad de actualizar las instituciones vinculadas con la emergencia de los nuevos actores no estatales y afectadas por los procesos transnacionales, lo que ha dado relevancia a los llamados "poderes blandos". El trabajo que publicamos en esta oportunidad, describe la idea de "asimetría", característica del nivel micro de la Seguridad Internacional de hoy, donde una de sus principales manifestaciones, son las llamadas "Nuevas Guerras".

También se presenta el artículo "Conflictos que derivaron en guerra en la post Guerra Fría", el que de alguna manera es complementario con el trabajo comentado precedentemente, donde se analiza la seguridad, la soberanía y el papel del estado, elementos que están íntimamente relacionados entre sí, no ajenos al proceso de cambios que ha impuesto la globalización, lo que ha producido múltiples transformaciones en todos los ámbitos del quehacer humano y que se acentúa a partir del fin de la Guerra Fría, en especial en los conflictos armados.

Además, en esta edición se tratan otros temas que si bien no son directamente relacionados con la concepción de seguridad como función indelegable y permanente del estado, sí tienen bastante incidencia, en especial en el desarrollo de la Seguridad o en el empleo de la fuerza, elemento y/o variable plenamente vigente.

Se incluye un ensayo sobre Estrategia, que pretende clarificar el empleo de diversos conceptos de uso común en las Academias donde confluyen civiles y militares, destacando que hoy día, nadie duda que la Estrategia se ha consolidado como "el Arte referente al empleo del Poder, para lograr objetivos".

Por otra parte el trabajo "Fundamentalismo pro-occidental: protestantismo fundamentalista en la sociedad y política de Estados Unidos", presenta el fundamentalismo protestante en distintas etapas de adaptación a la cambiante realidad sociopolítica norteamericana y la analiza como un fenómeno flexible que combina los textos sagrados con las ideologías políticas modernas, donde se concluye que el fundamentalismo protestante norteamericano no solamente es una parte importante del heterogéneo universo político-religioso del país, sino que también un influyente actor político.

Completan este número tres artículos. El primero de ellos trata la temática de la Movilización Nacional frente a los nuevos escenarios y tendencias de la seguridad y defensa; el segundo, la evolución histórica de la cuestión jurídica indígena en nuestro país; y, finalmente

el tercero, analiza si la gestión político-estratégica es una tarea de políticos o de militares, reconociendo que si bien las decisiones de naturaleza estratégicas, serán asumidas por las FFAA., constituyen en si una prerrogativa del poder político.

En los próximos números se tratarán como tema central la " Seguridad SubRegional" y el nivel Político y Estratégico en toda su dimensión y complejidades, con lo que se espera contribuir al debate académico, presentando 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.

Invitamos a los interesados en estos temas a escribir en nuestras paginas, de acuerdo a las formalidades y pautas que se indican precedentemente en esta revista y/o participar de los debates o intercambio de opiniones relacionados con la Seguridad y la Defensa en la pagina web de la ANEPE. (www.anepe.cl).

La Revista "Política y Estrategia" contribuye de esta manera a la tarea fundamental y 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 de encuentro civil militar.

Santiago , septiembre 2004

LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA

MIGUEL NAVARRO MEZA*

The political direction of Defence is one of the most important and most complex issues of any Administration; at the same time, it is one of the cornerstones of civil – military relations. In spite of its relevance, comparative studies about this issue have emphasised the political direction of war but have failed to address the same issue in peacetime. This approach is quite understandably as most studies have evolved from traumatic historical experiences, when the bare survival of a nation has been at stake; at the same time those studies have dealt with the complexities of civil military relations in wartime.

But most nations do not engage in war and still their Administrations have to exercise the political direction of Defence and the command of their armed forces. In the Chilean case, moreover, there is clear need to understand the nature of the direction of defence as this is the base for any reformation process involving the Ministry of Defence, a mayor undertaking of the current Administration.

The direction of defence is a public responsibility which is basically political in its nature and which is based in the general public policies of the Administration. This is done through a specific governmental agency, usually called the Ministry or Secretariat of Defence, which is responsible for both the definition and implementation of the defence policy and other related policies. Though there are many inputs in this equation, it is possible to assembly the main salient of the political direction of defence and of the bureaucratic organisation which carry out this public function.

Planteamientos Iniciales

La conducción política de la función de defensa es uno de los temas fundamentales y más complejos del gobierno y de la administración general del Estado; paralelamente, constituye uno de los pilares en que se sustentan las relaciones civiles–militares en el sistema representativo.

Desde luego, la defensa constituye una de las funciones básicas de toda sociedad organizada, calidad que actualmente comparte con el gobierno interior, el manejo de la hacienda pública, la administración de justicia y las vinculaciones exteriores. La ejecución de estas funciones son consustanciales a la idea de Estado y constituyen una responsabilidad primaria del Gobierno. Por otra parte, la conducción de la defensa es un elemento fundamental en las relaciones entre la autoridad política y las fuerzas militares; cualquiera sea la forma como se estructure esta vinculación, pero especialmente en la de naturaleza democrática, el modo cómo el gobierno encara la dirección superior de la defensa es el

* Abogado, Cientista Político, MA. Mphil., Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile; profesor visitante de la Academia Diplomática “Andrés Bello”, profesor concurrente del Centro Conjunto de Operaciones de Paz de Chile y profesor invitado de la Academia de Guerra del Ejército de Chile y del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Viña del Mar.

factor individual más relevante en la configuración de las relaciones civiles–militares en cada sociedad. A lo anterior, es necesario agregar que la conducción política de la defensa está directamente relacionada con la agencia gubernamental encargada de tal función en cuanto una conducción eficiente y eficaz presupone una organización, siempre de rango ministerial, dotada de la estructura, las potestades adecuadas y la capacidad decisional necesaria para tal fin.

La conducción de la defensa es, entonces, una actividad regular y permanente del gobierno, de naturaleza eminentemente política, que se ejerce dentro de un esquema determinado de potestades públicas y por medio de una agencia especializada de la administración central del Estado. Además, y esto resulta obvio, es un proceso que en la gran mayoría de los países, se desarrolla normalmente en tiempos de paz y estabilidad doméstica e internacional y sólo, muy excepcionalmente, durante la guerra.

Sin embargo, la conducción de la defensa en tiempos de normalidad política doméstica e internacional no ha sido analizada en profundidad en la literatura comparada. Antes bien, ésta se ha focalizado en la conducción política de la guerra, tanto en su etapa de preparación como durante el desarrollo del conflicto y en sus etapas inmediatamente posteriores. Esta aproximación es, ciertamente, comprensible en la medida que los estudios sobre conducción política de la guerra usualmente emanan de experiencias históricas extremas, en las que estuvo en juego la supervivencia misma de una nación. Además, estos estudios casi siempre reflejan relaciones complejas entre las autoridades políticas y los mandos militares durante el conflicto: Lincoln y su frustrante búsqueda de generales competentes durante las etapas iniciales de la Guerra Civil, la ácida y trágica disputa entre Clemenceau y el Mariscal Foch a propósito de la definición de una frontera política y militarmente viable para Francia en el Este, al término de la Gran Guerra o, en la Antigüedad, la difícil relación entre el Senado Romano y el Cónsul Flavio luego del gran desastre de las legiones en la batalla del Lago Trasímeno a manos de las fuerzas de Aníbal, en el verano de 217 A.C.

Alternativamente, existe la tendencia, especialmente en la esfera académica, a identificar la conducción de la defensa sólo con la normativa jurídica que establece las prerrogativas y responsabilidades de las autoridades políticas en relación a la función de defensa y con la que rige las relaciones entre dichas autoridades y los mandos militares. Desde luego, esta es una aproximación válida, pero insuficiente. La conducción de la defensa es, en sus variados componentes, una actividad esencialmente política que se manifiesta en los niveles más altos de la política doméstica e internacional del país. Aquí, los elementos jurídicos, al igual que en otros ámbitos del Derecho Político, estructuran, dan consistencia normativa y seguridad jurídica a relaciones políticas preexistentes en el ámbito de la defensa pero, por sí mismas, no generan tales vinculaciones.

Además, en ciertos escenarios políticos, la aproximación meramente jurídica al tema puede generar una ilusión de normalidad en las relaciones político–militares, contribuyendo a la perpetuación de vinculaciones anómalas y de una conducción de la defensa débil e ineficaz.

En Chile, la aproximación intelectual a la conducción política de la defensa ha seguido los patrones de la literatura comparada, centrándose en el estudio de este proceso en

tiempos de conflictos internacionales armados. Esto se advierte claramente en los trabajos de los Generales Manuel Montt y Emilio Cheyre.¹ Lo mismo se aprecia en los estudios historiográficos sobre la Guerra del Pacífico. Nuevamente, esta aproximación es comprensible y por las mismas razones aplicables a los estudios comparados. En el caso de la Guerra del Pacífico, además, se tiene el especial interés que representa la novedosa -y eficaz- fórmula definida por el gobierno del Presidente Pinto para supervisar la conducción de las operaciones y asegurar la debida autoridad civil en el frente, el nombramiento de ministros de guerra en campaña.²

Chile ha estado en paz desde hace 120 años, pero la conducción de la defensa en el nivel político es una actividad constante y cotidiana del gobierno, que incide en la ejecución de una función pública básica. Ello justifica, desde luego, la conveniencia de analizar y sistematizar los elementos dinámicos y organizacionales de la conducción política de la defensa, no en la perspectiva clásica de la guerra, sino en cuanto a la ejecución de una responsabilidad básica y permanente del Estado.

Pero el tema tiene un interés sin duda más inmediato. Existe amplia conciencia en el nivel político y en el estamento académico respecto de la necesidad de modernizar la Organización Superior de la Defensa y, especialmente, el Ministerio de Defensa con el fin de dotarlo de las potestades específicas, la estructura y el personal necesario para asumir en plenitud sus cometidos como agencia gubernamental encargada primariamente de la ejecución de la función de defensa y de los demás cometidos que derivan de tal misión.³ Esta no es una iniciativa que se inscribe sólo en el proceso de modernización del Estado; por el contrario, es una transformación necesaria, diríase indispensable, para que la República pueda asumir en mejor forma las responsabilidades y escenarios políticos y estratégicos que su condición de potencia mediana emergente conllevan en el ámbito de la seguridad internacional. Este proceso requiere contar con una base teórica sólida respecto de los contenidos de la conducción política de la defensa, en cuanto son éstos los que configuran las potestades y cometidos del ministerio o secretaría de defensa. Este es un principio de aplicación universal y se refleja en las estructuras de los ministerios de defensa en los sistemas comparados.⁴

En relación a este mismo tema, también debe considerarse que la moderna teoría de las relaciones civiles-militares acepta como premisa fundamental que éstas evolucionan

1 Montt Martínez, M. *La Guerra, su Conducción Política y Estratégica*. Biblioteca del Oficial, Estado Mayor General del Ejército, Volumen XVI. Cheyre Emilio, *La Interpenetración Político-Estratégica*. Edimpres, Santiago, 1986.

2 Con el cargo de "Comisario General del Gobierno", el Ejecutivo nombró, en julio de 1879, a Rafael Sotomayor y luego de su fallecimiento en 1880, a José Francisco Vergara, quien actuó como titular de los ministerios de Guerra y Marina. Los cometidos del ministro en campaña no fueron definidos específicamente, en cuanto tal cargo no existía en la Constitución de 1833, pero, en lo sustancial, representaba al Presidente de la República en la Zona de Guerra, le estaban subordinadas todas las autoridades civiles y militares del territorio ocupado por armas chilenas y dirigía la coordinación entre el Ejército y la Marina. Aunque su designación y actividades no estuvieron ausente de polémica, los ministros en campaña constituyeron una extensión natural del régimen de relaciones político-militares establecido por Portales y fueron absolutamente decisivos, especialmente Sotomayor, en la victoria final de Chile. Ver a este respecto: González Salinas, Edmundo, *La Política Contra la Estrategia en la Guerra del Pacífico*. Imprenta I.G.M de Chile, 2ª ed. 1990, Cáp. VI, o *Historia del Ejército de Chile*, Tomo V, Estado Mayor General del Ejército, 1985, Pág. 151 y sgtes.

3 Discurso de la Sra. Ministra de Defensa Nacional, inauguración año académico 2004 de las FF.AA.; respecto de la modernización del ministerio Ver, por ejemplo, Navarro, Miguel, *Modernización en Defensa*, Diario El Mercurio de Santiago, Pág. A-2, 16 de marzo de 1993.

4 Ver Edmonds, Martin, (ed) *Central Organizations of Defence*, Westview Press, Boulder, 1991.

cuando cambia igualmente el escenario estratégico que enfrenta un país; si bien esta mutación es más perceptible en el caso de las grandes potencias, cuyo escenario de seguridad es más complejo, esta premisa es igualmente aplicable en el caso de las potencias medianas, aunque la naturaleza y sobre todo, la magnitud del cambio en las relaciones civiles-militares sea comparativamente menor.⁵

Así, este artículo está orientado a reflexionar sobre la naturaleza de la conducción de la defensa en el nivel político, analizando el ámbito de extensión de dicha dirección y los distintos cometidos específicos que, en su conjunto, constituyen la dirección política de la defensa. De igual modo, alude a los aspectos organizacionales de tal proceso, centrados en la Organización Política de la Defensa. Con todo, es pertinente puntualizar que este documento analiza el tema sólo en su sede Ejecutiva. Sabido es que tanto en la doctrina como en la praxis política, el Congreso tiene responsabilidades y cometidos significativos en la ejecución de la función de Defensa pero éstas, por ahora al menos, escapan del ámbito de estas reflexiones.⁶

I PARTE

LA NATURALEZA DE LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA

La conducción de la defensa en el nivel superior del Estado es una actividad esencialmente política que corresponde a la función de "gobierno" como diferente de la de "administrar", distinción que es reconocida en la doctrina y en los ordenamientos constitucionales modernos.⁷ En este sentido, la conducción de la defensa necesariamente se inscribe en el proceso de dirección general y de orientación de la sociedad que realiza el grupo político que detenta el poder, conforme sus postulados y concepciones. La conducción de la defensa entonces, es parte y comparte los principios y orientaciones generales y específicas de gobierno propias de ese grupo político.

Esta es una cuestión sumamente relevante en el ámbito de la defensa, en cuanto debe ser compatibilizada con el carácter de "Política de Estado" que doctrinariamente se atribuye a la política de defensa. Desde este punto de vista, los postulados básicos de tal política deberían ser compartidos por todos los referentes políticos y estar por encima de los proyectos y políticas de los gobiernos específicos, de modo que no se vean afectados por las alternancias en el poder propias de los sistemas representativos.⁸

Sin embargo, en la práctica política y sin perjuicio de las consideraciones teóricas al respecto, cada Administración define e implementa su propia Política de Defensa, aunque,

5 Ver Desch, Michael C., *CIVILIAN CONTROL OVER THE MILITARY. The Changing Security Enviroment*. The John Hopkins Univ. Press, 2001. El Capítulo 6 está dedicado a la evolución de las relaciones civiles-militares en América Latina, en el contexto del cambio en el escenario internacional.

6 Ver a este respecto Navarro, M., *El Control Civil de los Militares, el Rol del Congreso*. Trabajo presentado a la IX Jornada sobre redacción del Libro de la Defensa de Guatemala, Ciudad de Guatemala, Febrero de 2003.

7 Silva Bascuñan, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I, Capítulo VI. En el derecho positivo chileno, la Constitución Política y su legislación complementaria se reconoce igualmente esta separación, por ejemplo en el Art. 24, que radica en el Presidente de la República la facultades de gobierno y administración y en el artículo 22 de la Ley 19.653, que establece que los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores.

8 Esta aproximación está también en el Libro de la Defensa 2002, Pág. 77.

naturalmente, deba aceptar los fundamentos y elementos constitutivos básicos y permanentes de la misma.⁹ Normalmente, este proceso es más que una mera adaptación de la política existente a las circunstancias internacionales o domésticas, sino que constituye la forma cómo cada gobierno asume el ejercicio de la función de defensa y le incorpora su propia visión política, financiera y valórica. De igual modo, cada Administración debe compatibilizar su visión de la función de defensa con los postulados, objetivos y valores que definen su Política Exterior. En este sentido, la conducción de la defensa es parte de la conducción política general del Estado, es singular a cada Administración y está enmarcada en los principios, fundamentos y valores que la orientan. Que esto es así queda demostrado, por ejemplo, en el hecho que en Chile se haya aceptado que el Libro de la Defensa se edite a comienzos de cada nueva Administración, lo que permitirá a cada gobierno incorporar su propia visión acerca de la Función de Defensa en la ejecución de la Política respectiva.

La defensa es una actividad multidisciplinaria que contiene elementos políticos -domésticos e internacionales- estratégicos, tecnológicos y sociales. Sin embargo, contiene un área específica, de la mayor relevancia y que destaca especialmente, su financiamiento. Ciertamente, dicha importancia se justifica; casi toda forma de poderío militar es costosa y por otra parte, debe competir con las demás funciones públicas que son responsabilidad del Estado, como la provisión de vivienda, salud, educación y otras, normalmente más apremiantes y de mayor impacto social directo.

En esta óptica, el financiamiento de la defensa tiene una especificidad y perfil que le son propios, lo que se refleja en la importancia que se asigna a su estudio. Sin embargo, esto contiene un riesgo: focalizar la conducción de la defensa solamente en sus variables financieras, con prescindencia de los elementos políticos y estratégicos que constituyen su esencia. Desde luego, esta aproximación es aparentemente atractiva: permite reducir niveles reales o aparentes de ineficiencia en el gasto militar, incrementa la calidad de la inversión y, bajo ciertas circunstancias, facilita la reafirmación del control civil sobre el estamento castrense. En mérito de tal seducción, es posible encontrar varios ejemplos de esta aproximación en los sistemas comparados y en todos ellos, el resultado ha sido invariablemente cuestionable y, en ocasiones, contraproducente a los objetivos de eficiencia perseguidos.¹⁰

9 Toda Política de Defensa está acotada y limitada por múltiples factores, incluyendo los elementos institucionalizados que hereda de administraciones anteriores. Ver Navarro, Miguel, *Política de Defensa: los parámetros de la decisión* Revista "Política y Estrategia" N° 67, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 1995.

10 El caso más notorio y conocido fue el de Robert McNamara, Secretario de Defensa de Kennedy y luego de Johnson, entre 1961 y 1968. McNamara llegó al Pentágono desde la empresa privada y con el objetivo expreso de hacer eficiente el proceso de adquisiciones militares que en 1960 y con un presupuesto de 40 billones de dólares, parecía afectado por rivalidades internas, feudos institucionales y un aire de derroche generalizado. Para tal efecto, incorporó en todo los niveles de toma de decisiones un grupo de expertos contables y asesores financieros, todos civiles, conocidos como los "wizz-kids" (literal y literariamente "los chicos magos") y se involucró personalmente en los proyectos más emblemáticos como el TFX, posteriormente el avión de ataque F-111. McNamara tuvo éxitos importantes tanto en cuestiones financieras como en aspectos estratégicos más generales. Sin embargo, su focalización excesiva en la perspectiva financiera de la defensa tuvo efectos muy negativos. Además, los efectos de esa focalización fueron en definitiva más profundos: A McNamara le correspondió dirigir la primera fase del involucramiento norteamericano en Vietnam y, como tal, fue un entusiasta partidario de un rol más activo en el Sudeste Asiático, en parte porque creyó posible aplicar allí una estrategia de desgaste que, en muchos aspectos, era una extrapolación al campo de batalla de su aproximación numérica y estadística a la defensa: en ausencia de una visión estratégica amplia y sofisticada, la medida del éxito en la guerra pasó a ser el cómputo de bajas del adversario (el "body counting") que no se conformaba para nada con las necesidades de la lucha contra la insurgencia. Pese a que los métodos básicos de una campaña antiguerrillera exitosa eran conocidos desde la experiencia británica en Malasia, estos no fueron aplicados por los americanos en Vietnam, lo que contribuyó directamente a su fracaso. En relación a este último punto ver: Cable, L., *Unholy Grail: The US and the wars in Vietnam 1965-68*, Routhledge, London, 1991.

Una variable y, a veces, una consecuencia de la aproximación fundamentalmente economicista y financiera la constituye la tendencia a la subinversión en Defensa, motivada usualmente por el deseo de efectuar ahorros obtusos en el gasto militar, sin consideración a sus realidades estratégicas. Este criterio fue, en alguna medida, implementado por Harold Brown, Secretario de Defensa del Presidente Carter entre 1977 y 1981 y también orientó los varios reajustes presupuestarios efectuados en Gran Bretaña por los Gobiernos Conservadores de Margaret Thatcher y John Major.¹¹ Chile no ha estado ajeno a esta experiencia, aunque los casos de subinversión han sido motivados fundamentalmente por factores de política coyuntural.¹²

Con todo, cabe hacer presente que lo expuesto respecto de una aproximación a la función de defensa focalizada en sus aspectos financieros no significa, de ninguna manera, que la gestión de defensa no pueda utilizar criterios y visiones empresariales en muchos de sus componentes centrales. Esto es especialmente aplicable a ciertas áreas de gestión de los ministerios de defensa y especialmente a la adquisición de sistemas de armas y otros elementos indispensables para la ejecución de la función. En los sistemas comparados hay varios ejemplos muy exitosos en este sentido. (q.v. Parte III, Párrafo 2).

En síntesis, la conducción de la defensa es una actividad esencialmente política, que se manifiesta en el seno de la actividad de gobierno que ejerce el Ejecutivo, que participa y se sustenta en las orientaciones generales que el grupo político que detenta el poder otorga a la sociedad. Debe ajustarse igualmente a los criterios estratégicos, históricos, geográficos, técnicos y sociales que orientan el cumplimiento de la Función de Defensa en cada Estado. El componente financiero es muy relevante tanto en la teoría como en la práctica de la conducción de la defensa, pero debe estar subordinado a los criterios políticos y estratégicos en que ésta se sustenta.

Existen dos cuestiones estrechamente asociada a la naturaleza política de la conducción de la defensa: la capacidad de la autoridad política de ejercer efectivamente tal conducción y el liderazgo civil en la defensa. La capacidad de la autoridad política es muy relevante en cuanto en la perspectiva de las relaciones civiles-militares y también de la teoría democrática contemporánea, la capacidad de la autoridad civil de realizar tal conducción es una medida del desarrollo del sistema político. La conducción genuinamente civil de la defensa no es una cuestión que se pueda dar por sentada en toda sociedad democrática: en varios países se reconoce formalmente en el ordenamiento jurídico y de hecho en la práctica política, una imposibilidad del estamento político de ejercer tal conducción; en consecuencia, se designan militares -activos o en retiro- en cargos directivos de la defensa que naturalmente están en el nivel político.¹³ Desde luego, en todos éstos casos se aprecian sólidas razones históricas y de prudencia política en tales designaciones; pero, en sentido absoluto esto representa una abdicación del poder político respecto de sus

-
- 11 Desde su advenimiento en 1979, la administración de Margaret Thatcher impulsó un programa de reducción del gasto público lo que afectó mucho a la inversión en defensa. Este proceso se matizó luego del Conflicto del Atlántico Sur. Posteriormente el Gobierno de John Major realizó sucesivos recortes presupuestarios en la defensa, sin mayores consideraciones estratégicas. Esta tendencia se revirtió finalmente con la presentación del documento titulado Strategic Defence Review, en 1998, durante la primera etapa de la Administración Laborista de Tony Blair. El SDR por primera vez compatibilizó las necesidades y responsabilidades estratégicas del Reino Unido con sus capacidades financieras, de manera eficiente y balanceada.
 - 12 El primer periodo de subinversión, que ocurrió entre 1932 y 1937, estuvo en parte motivado por razones financieras pero fundamentalmente derivó de la denominada "reacción civilista" de todos los partidos políticos frente a las intervenciones militares de los años 20. Provocó el mayor desbalance militar en la región del S. XX, en perjuicio de Chile. El segundo periodo ocurrió en el decenio de los 50 y fue consecuencia en parte, del desorden y la tensión político militar que caracterizó la segunda presidencia de Ibáñez; culminó con el incidente del Islote Snipe y la dictación de la Ley 13.196. El tercer periodo ocurrió a fines de los 60 y afectó principalmente al Sistema de Ley del Cobre; sus causas fueron doctrinales del partido de Gobierno y además de corte electoralista, con miras a los comicios de 1970.
 - 13 Este por ejemplo, el caso de Guatemala, donde el artículo 246 de la Constitución establece formalmente que el Ministro de Defensa debe ser un Oficial General o un Coronel o equivalente.

responsabilidades para con la función de defensa y en una óptica más profunda, constituye una seria falencia en el funcionamiento del sistema democrático, el que presupone un adecuado control civil sobre los militares. Además, tampoco asegura una relación político-militar fluida.¹⁴ Los militares tienen una responsabilidad y un aporte sustancial e insustituible en la conducción política de la defensa, pero su contribución se efectúa dentro de la estructura militar del ministerio de defensa o en el plano de la asesoría especializada en el componente técnico-político del mismo, en sus ámbitos propios de competencia. (q.v. Parte III, Párrafo 2).

Derivado de lo anterior está el liderazgo civil en defensa. Ésta es la capacidad genuina del nivel político de conducir la función de defensa en sus ámbitos correspondientes, de una manera eficaz y eficiente y aceptada por el estamento castrense. Es el correlato a la sujeción orgánica de los militares al poder. Se genera dentro de relaciones político-militares convergentes y con sentido de propósito único en los términos definidos por Rebeca Shiff y otros.¹⁵ Una cuestión relevante en este campo, es el reconocimiento de que el liderazgo civil debe realizar de la posición que el estamento militar ocupa en la sociedad, el que esté determinado por factores históricos, estratégicos y sociológicos; es evidente que la posición de las fuerzas armadas en Pakistán es distinta de la que tienen en Holanda o Chile.¹⁶ En consecuencia, la autoridad civil debe ponderar y armonizar sus prerrogativas y potestades con la posición de las fuerzas armadas en la sociedad y estructurar una relación política con éstas que asuma tales realidades pero sin afectar sus vinculaciones jerárquicas básicas. La existencia de un efectivo liderazgo civil en defensa representa el epítome y el punto de mayor fluidez en las relaciones entre el nivel político y el estamento castrense y como tal, cierra el ciclo de la naturaleza eminentemente política de tal gestión.

II PARTE

LA PERSPECTIVA DINÁMICA: LOS CONTENIDOS DE LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA

El cometido central de la conducción política de la defensa, en su aproximación funcional, es la dirección superior de la forma en que el Estado provee el bien público Defensa Nacional. En este contexto, la conducción política se ejecuta en las siguientes áreas específicas:

1. LA DEFINICIÓN Y LA GESTIÓN DE LA RELACIÓN POLÍTICA PRIMARIA ENTRE EL GOBIERNO Y LAS FUERZAS MILITARES

En toda sociedad, cualquiera sea su estructura institucional, existe una relación de naturaleza política entre el gobierno y las fuerzas militares. En cuanto esta relación se manifiesta entre el gobierno -no el Estado- y las fuerzas armadas, en un sistema democrático no tiene un carácter de política de estado, sino que es individual de cada gobierno y recoge los cambios derivados de las alternancias en el poder inherentes a este sistema.

14 En Chile por ejemplo, y con la obvia y evidente excepción del Gobierno Militar, los nombramientos de ministros de defensa uniformados -activos o en retiro- han sido muy infrecuentes y de hecho se han efectuado fundamentalmente en tiempo de crisis o aún de franco caos en las relaciones político militares, como ocurrió durante la segunda administración de Ibáñez o en el gobierno del Presidente Frei Montalva.

15 La definición de liderazgo es del autor. Respecto a la teorías de convergencia, ver Schiif, Rebecca L., *Civil-Military Relations Reconsidered: a Theory of Concordance* Armed Forces & Society, 22:1.

16 Un interesante artículo sobre la inserción de las FF.AA. en la sociedad chilena es el de PiuZZi, José Miguel. *Algunos Basamentos de la Integración Civil-Militar en Chile* en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 10, Vol. X, N° 1, 1995.

La relación política basal entre el gobierno y sus fuerzas militares se manifiesta principalmente en tres líneas específicas:

A. La definición de la actitud política primaria del gobierno hacia la defensa y las fuerzas militares

Esta es la actitud que tiene el gobierno hacia la defensa y las fuerzas armadas. Está determinada por múltiples factores: concepciones filosóficas y políticas del grupo que detenta el poder, sensibilidad al tema, comprensión de los escenarios internacionales y de la contribución de la defensa a éstos, experiencia y conocimiento personal de los encargados de la conducción política y otros varios. Es evidente que un grupo político con sólida vocación de poder tendrá una actitud hacia la defensa y las fuerzas militares distinta de la de otro grupo que, aún accediendo al poder, carezca de tal vocación e ignore los mecanismos y ritualidades de su ejercicio. Esto fue ya advertido en la Antigüedad por Polibio y varios siglos después y con mucho mayor profundidad, por Maquiavelo; con todo, es una situación de ocurrencia frecuente en las relaciones de poder al interior de los Estados. La actitud del grupo político dominante hacia la defensa es altamente subjetiva y por su naturaleza, constituye uno de los elementos más mutables de la relaciones político-militares.

La actitud del gobierno hacia la defensa y las fuerzas militares se manifiesta en una amplia gama de materias: los criterios para la apropiación y asignación de recursos para la defensa, la posición que las fuerzas militares deben ocupar en la sociedad, las políticas de ascensos y retiros de los oficiales superiores, las formas de resolver la ecuación entre defensa y política exterior y la modernización de la defensa, entre otros. También se extiende a cuestiones protocolares y de sintonía fina en la vinculación entre las autoridades políticas y los mandos militares. La actitud el gobierno hacia las fuerzas armadas siempre es relevante en la ejecución de la función de defensa y, en ocasiones, sus efectos pueden ser muy trascendentes.¹⁷

Es fácil advertir la importancia de esta cuestión. Aunque la defensa es una función básica de la sociedad y pueda existir consenso en torno a sus orientaciones generales, la manera concreta de ejecutar la función respectiva dependerá, en buena medida, de la actitud del gobierno de turno a su respecto. En cuanto la Administración está permanentemente definiendo la Política de Defensa, su actitud es fundamental en la ejecución de la función respectiva.

B. El arbitraje y la solución de conflictos y rivalidades entre las instituciones militares

La segunda manifestación de la relación política entre el gobierno y las fuerzas armadas es la solución de las disputas y controversias que se generen entre éstas y, excepcionalmente, las que se produzcan al interior de una de ellas. La existencia de conflictos y rivalidades entre

17 Uno de los casos mejor documentados de los efectos de la actitud de las autoridades políticas hacia las fuerzas militares lo constituye el de la III República Francesa en el decenio de los 30', especialmente durante el gobierno socialista de León Blum. El Ejército era percibido como una institución monarquista y católica inmersa en una sociedad eminentemente laica y republicana, lo que generaba una considerable desconfianza política hacia el estamento castrense. Aunque la defensa era una preocupación relevante de la nación francesa por la amenaza que representaba ya la Alemania Nazi, la desconfianza de la clase política hacia las fuerzas militares contribuyó grandemente al debilitamiento estratégico de Francia, cuyas consecuencias se manifestaron plenamente en mayo de 1940, al tiempo de la invasión alemana. Ver entre otros muchos textos, Horne Alistair *To Loose a Battle; France 1940*, MacMillan, London, 1969.

las instituciones de la defensa es un hecho normal y frecuente. Su intensidad y métodos de expresión varían considerablemente de un caso a otro y según el país de que se trate, pero el fenómeno es casi universal.

Normalmente, estos conflictos aparecen asociados a disputas presupuestarias entre las fuerzas militares; sin embargo, en ocasiones, sus raíces son más profundas y se inscriben en concepciones estratégicas incompatibles, en visiones diferentes de la forma de inserción del país en el Sistema Internacional o en intereses divergentes o incompatibles respecto de su posición ante la sociedad. La forma de expresión de estos conflictos es variable y oscila entre sutiles intentos de posicionamiento preferencial de cada fuerza ante la opinión pública hasta enfrentamientos políticos mayores. Entre los casos más extremos en la época contemporánea se cuentan las confrontaciones entre el Ejército y la Marina japoneses en el decenio de los 30', las que llevaron incluso a choques armados entre ambas fuerzas y a una intervención personal del Emperador para ponerles fin, algo muy inusual en la política nipona.¹⁸ Un ejemplo similar aunque de magnitud distinta, lo constituyeron las serias confrontaciones políticas entre la Marina y la Fuerza Aérea de Estados Unidos por controlar la disuasión nuclear, a fines del decenio de los 40'. En este caso no hubo confrontación física, pero sí prolongadas batallas políticas en el Capitolio y el Departamento de Defensa.¹⁹

Aunque los ejemplos mencionados parecen indicar lo contrario, en realidad estos conflictos y rivalidades no son necesariamente dañinos; antes bien, en la mayoría de los casos, son positivos y hasta necesarios, en cuanto constituyen un estímulo para la renovación del pensamiento estratégico de las fuerzas militares y para la modernización de sus procedimientos. Lo importante sin embargo -y esto constituye la cuestión central en el ámbito de la conducción- es la capacidad de la autoridad política de asumir los conflictos entre las fuerzas, mantenerlos dentro de límites disciplinarios adecuados y sobre todo, transformar las distintas visiones institucionales en una visión única, que sirva a los intereses de la defensa en su conjunto. Esto requiere una considerable voluntad política y grados importantes de conocimiento técnico por parte del nivel ministerial.

Una variante de este cometido de la conducción política es la solución externa de controversias o conflictos que ocurran al interior de una institución militar y que sobrepase sus límites jerárquicos y disciplinarios. Dependiendo de su naturaleza, éstos pueden ser de corte doctrinario o político, pero en ambos casos se requiere la intervención de la autoridad política, en términos similares a los de los conflictos interfuerza. Estos conflictos pueden ocurrir tanto en tiempos de paz como de guerra.²⁰

18 En este caso, la causa de la confrontación era una combinación de posturas estratégicas distintas y el interés de cada fuerza de prevalecer en la política doméstica del país: la Marina Imperial favorecía una expansión hacia el Asia Sudoriental y el Pacífico Sur de la cual, por el escenario geográfico, debía ser artífice. El Ejército, por el contrario, apoyaba la expansión hacia el territorio continental de Asia, especialmente en China, donde de hecho ya estaba combatiendo desde 1932, lo que le daba preeminencia política y social. En definitiva, en 1941. Japón escogió paralelamente ambos caminos.

19 Para detalles de estas confrontaciones ver por ej.: P.Y. Hammond, "Super Carriers and B-36 Bombers: Appropriations, Strategy and Politics" en Stein, H. (ed) *American Civil-Military Relations; A Book of Case Studies* Univ. of Alabama Press, Birmingham, 1963.

20 Un ejemplo de conflicto doctrinario mayor fue el que afectó a la Marina Francesa en el decenio de los 1880, cuando el Almirante Aubé y su Jeune Ecole, que preconizaba el empleo masivo de fuerzas sutiles para contrarrestar la supremacía británica, especialmente en el Canal de la Mancha, se enfrentaron a los mandos de la Marina, más conservadores en su aproximación y que favorecían el empleo de buques pesados.

C. La generación de un equilibrio en la participación de las fuerzas armadas en las operaciones militares del país

Este aspecto deriva en cierto modo del anterior. Se trata de asegurar que las distintas ramas de las fuerzas militares tengan una participación relativamente equilibrada en las operaciones que deban realizar como instrumentos y componentes de la Política Exterior del Estado. Cabe mencionar que no se trata de la contribución teórica de las fuerzas armadas a la defensa del país expresada en la planificación de guerra, sino de su participación en operaciones militares efectivas, dentro de la amplia gama que pueden efectuar en situaciones que no constituyen una guerra convencional clásica, sino como apoyo a la política exterior del país, en sus diversas formas y grados de involucramiento.

Este es un tema muy relevante en la relación política entre el Ejecutivo y las fuerzas militares. Dentro de los parámetros del Control Objetivo sobre los militares,²¹ los gobiernos deben mantener ecuanimidad en sus relaciones con cada institución armada, lo que incluye asegurar una participación relativamente equilibrada de éstas en las operaciones militares, en lo que resulta posible considerando las realidades estratégicas y los escenarios de empleo militar reales o potenciales que enfrenta un país.

La participación paritaria de las fuerzas armadas puede llegar a implicar decisiones de poca lógica militar (aunque tampoco totalmente carente de ella), pero que resultan necesarias desde la óptica política. Ejemplos en este sentido lo constituyen el despliegue naval hindú en el Golfo de Bengala durante el Conflicto Indio-Paquistaní de 1971 y la Operación "Black Buck", la realización de bombardeos de largo alcance desde la Isla de Ascensión por la Real Fuerza Aérea con aviones Vulcan, contra objetivos en las Falklands / Malvinas durante el Conflicto del Atlántico Sur en 1982.²²

Aunque los ejemplos indicados pueden sugerir que este es un tema de grandes potencias o para escenarios de alta conflictividad, es igualmente un tema relevante en la conducción política de la defensa en potencias medianas emergentes cuyas responsabilidades internacionales de seguridad se están incrementando, en cuanto esta situación puede implicar mayores y más frecuentes despliegues de sus fuerzas militares; además, algunas de estas potencias tienen relaciones político-militares más sutiles y complejas, en las cuales este tipo de balances son muy necesarios.

21 El Control Objetivo en los términos definidos por Huntington (Huntington, Samuel P, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass., 1957) prioriza la máxima profesionalización del cuerpo de oficiales como método para mantener a las fuerzas armadas alejadas de la política contingente doméstica.

22 El despliegue naval hindú, que incluyó al portaaviones *INS Vikrant*, siete destructores, dos submarinos y cinco lanchas misileras, tuvo cierta lógica militar en cuanto bloquear elementos menores de la armada paquistaní (tres patrulleros de menos de 500 tons.) en Pakistán Oriental e impedir una muy improbable evacuación por mar del Ejército de Bengala, pero fundamentalmente fue consecuencia del interés del Gobierno Indio de asegurar a la Armada una participación ofensiva significativa en un conflicto que, por sus características geográficas, priorizaba de manera natural el empleo de la Fuerza Aérea y del Ejército. En el caso del Conflicto del Atlántico Sur, si bien los bombardeos de largo alcance (de hecho los de mayor alcance realizados hasta entonces en la historia de la Guerra Aérea) tuvieron también cierta lógica militar y hasta de Gran Estrategia, los esfuerzos realizados en su ejecución fueron totalmente desproporcionados a los resultados obtenidos, pero aseguraron una participación más ecuaníme para la RAF en una campaña esencialmente marítima y terrestre. Respecto del despliegue naval hindú de 1971, ver *Conways's All the World's Fighting Ships 1947-1982, Part II The Warsaw Pact and Non Aligned Nations*, 337; respecto de la Operación Black Buck, ver Ethell, Yefrey & Price, *Alfred Air War South Atlantic* Sidwick & Jackson, London, 1983.

2. EL MANDO Y LA DIRECCIÓN SUPERIOR DE LAS FUERZAS MILITARES Y DEMÁS ÓRGANOS INTEGRANTES DEL SECTOR DEFENSA

El segundo componente de la conducción política de la defensa es el ejercicio del mando y la dirección superior de las fuerzas armadas y de los demás órganos estatales que contribuyen a la ejecución de la función de defensa, lo que el Libro de la Defensa 2002 denomina el "Sector Defensa".

El ejercicio del mando superior de las fuerzas armadas depende de la forma cómo el ordenamiento constitucional de cada Estado establezca las relaciones entre éstas y el nivel político. El mecanismo más utilizado es radicar el mando supremo en el Jefe del Estado sea éste un presidente, un jefe del gobierno o un monarca según sea la estructura política del país. Esta fórmula representa la identificación entre el ejercicio de la soberanía y el poder militar, acuñado originalmente por el Absolutismo y trasmutado luego al sistema republicano.²³

Cualquiera sea la fórmula de mando supremo de las fuerzas militares, éste normalmente se realiza por medio del ministerio o secretaría de defensa que actúa como agencia de colaboración directa del jefe del gobierno o del Estado en la conducción de la defensa (q.v Parte III). Una cuestión relevante en este campo es el hecho de que a diferencia de lo que ocurre en el resto de la Administración Pública, el nivel político y las fuerzas militares tienen modalidades decisionales distintas y ninguno transmite su modalidad orgánica al otro. Esto puede tener efectos significativos en las relaciones entre ambos estamentos y complica las instancias de interacción entre éstos.²⁴

La composición del resto del Sector Defensa varía considerablemente de un país a otro. En algunos casos comprende variadas agencias civiles encargadas de funciones específicas de apoyo a la ejecución de la función defensa, como por ejemplo las adquisiciones militares o las organizaciones de inteligencia del Estado. Especial mención requieren en este punto las industrias militares en cuanto en algunos sistemas son parte del sector y por lo tanto sujetas a la dirección política superior de la función de defensa.

El ejercicio de la dirección política superior del Sector Defensa se realiza dentro del sistema exorbitante de Derecho Común que caracteriza el actuar de la Administración en su conjunto. Es necesario tener presente, con todo, que el proceso de ejecución de la función de defensa, en todos los niveles, se realiza dentro de un cúmulo limitado y finito de potestades públicas que se distribuyen entre el nivel político y las fuerzas militares; de ello se sigue que el nivel y la profundidad de la conducción política de la defensa se reflejará en la forma cómo se realiza esa distribución de potestades.

23 Este mecanismo, con las variaciones propias de cada sistema político, se aplica entre otros muchos casos en Estados Unidos, Argentina, España y Gran Bretaña. Ver también a este respecto, Laubadere, A., *Traite Elementaire de Droit Administratif* Librairie Généralé de Droit et de Jurisprudence, París, 1966. Introducción.

24 Ver Navarro, Miguel, *El Ministerio de Defensa y la organización política de la defensa*. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, año 12, Nº 4, 1997.

3. LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

El tercer cometido de la conducción de la defensa es la definición de la política de defensa. Esta es la política pública específica que determina los requerimientos estratégicos que se derivan de la existencia y posición del Estado en el Sistema Internacional, define sus prioridades de seguridad y la manera de cumplir dichos requerimientos, apropia y asigna los recursos que se destinarán a la función de defensa y, como toda política pública, debe comprender mecanismos de control de eficiencia y eficacia.²⁵

Por principio, las políticas públicas son definidas por el Ejecutivo, en cuanto constituyen la manifestación concreta de la función de "gobierno" -como distinta de la de "administrar"- reconocida en el ordenamiento constitucional moderno.²⁶ La política de defensa, por su misma naturaleza y ámbito de extensión, se define en el punto medio entre la política exterior y la política doméstica del Estado y se ve afectada por ambas. Además, al igual que la política exterior, ha sido definida como "alta política" en el sentido que constituyen ámbitos de gestión gubernamental de alta complejidad e importancia, cuya decisión implica elementos técnicos especializados, sólo disponibles en el seno del Ejecutivo y no susceptibles de decisión corporativa.²⁷

Existen varios métodos de definición de la política de defensa. En principio, por su carácter técnico y su condición de "alta política" es una responsabilidad exclusiva del Ejecutivo. Sin embargo, en la medida que la ejecución de la función de defensa requiere de un alto nivel de legitimidad social, es usual que los gobiernos utilicen mecanismos para involucrar a la sociedad civil en su definición, especialmente cuando esa política se define por primera vez en forma expresa.²⁸ Estos métodos, aunque útiles, no pueden desvirtuar la naturaleza misma de la política ni ignorar los elementos externos y preexistentes que la acotan y orientan.²⁹ Por otra parte, cualquiera sea el mecanismo empleado en su definición original, la política de defensa siempre reconoce y se sustenta en los parámetros de la política general de la Administración lo que le otorga su orientación final y definitiva.

Necesariamente, la política de defensa es un conjunto de directrices genéricas por lo que en muchos sentidos, ésta es definida día a día por la Administración, sustentadas en sus principios, prioridades y valores. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la selección de los países proveedores de sistemas de armas: aunque es posible que varios ofrezcan sistemas de rendimiento comparable, sólo uno resultará más acorde con los objetivos concretos de la política exterior del estado adquirente, antecedente que deberá ser ponderado en la decisión final, conjuntamente con aquellos de naturaleza técnica y financiera.³⁰

25 Definición del autor.

26 Ver nota 7.

27 Edmonds, Martin (ed) opus. Cit., Introduction.

28 Uno de los métodos más utilizados ha sido la convocatoria a la sociedad civil a través de un proceso de naturaleza político académica. Este mecanismo fue utilizado en Chile en 1997 y luego en 2002 para los Libros de la Defensa y en varios otros países de la región como son los casos de Guatemala y Ecuador.

29 En relación a estos elementos, ver Nota 9.

30 La reciente selección del Lockheed Martin F-16 por Chile ofrece un ejemplo en este sentido en cuanto el avión objetivamente ofrecía las mejores capacidades, considerando los requerimientos técnicos de la Fuerza Aérea, pero al mismo tiempo la selección de un avión norteamericano resultaba coincidente con objetivos concretos de la Política Exterior de la Administración.

De ello se sigue que la Administración tiene una amplia capacidad de gestión en torno a la política de defensa, aunque ésta esté ya definida y que, además, esté acotada por las realidades estratégicas, geográficas, financieras y sociales que afectan al país, en los términos ya ponderados en el acápite correspondiente. Toda la ejecución cotidiana de la política de defensa dependerá, en definitiva, de la orientación y la dinámica que le imprima el gobierno como parte del cúmulo de potestades exorbitantes con que éste actúa en el campo de la gestión pública. La definición e implementación cotidiana de la política de defensa es, en consecuencia, uno de los pilares en que se sustenta la conducción efectiva de la función de defensa en el nivel político.

4. LA APROBACIÓN DE LA ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL Y LA SUPERVISIÓN DE SU APLICACIÓN

La ejecución material de la función de defensa es responsabilidad primaria de las fuerzas militares, a las que corresponde definir y proponer la Estrategia Militar Nacional. Esta es la respuesta, desde la óptica de la estrategia militar a los requerimientos que, en el plano de la defensa, genera la posición internacional del país, su proyección externa y la protección de sus intereses y valores internacionales.

Siendo responsabilidad militar la definición de la estrategia militar nacional, corresponde a la autoridad política superior de la defensa su aprobación y su integración con la política general del Estado. Este proceso implica fundamentalmente compatibilizar dicha estrategia con los principios y fundamentos más amplios de posicionamiento del país en el Sistema Internacional, especialmente en lo que dice relación con su política exterior. También está sustentado en su actitud general hacia la defensa o hacia aspectos específicos de ésta, tanto en lo organizacional como en lo tecnológico.³¹ A su turno, la supervisión de la aplicación de dicha estrategia dice relación con la responsabilidad que cabe al Ejecutivo en la ejecución de la función de defensa de la cual la estrategia nacional militar es, naturalmente, un componente fundamental e indispensable. Quien, en definitiva, responde de la provisión del bien público defensa nacional es la autoridad política y en tal sentido debe tener todas las atribuciones necesarias respecto de la estrategia militar, en su esfera de competencia. (ver Parte III, Párrafo A).

En una óptica más amplia, la Estrategia Militar Nacional es parte de la Gran Estrategia o Estrategia Nacional que subsume el empleo de todos los recursos de poder del Estado para los fines de su posicionamiento y desarrollo en el Sistema Internacional. Cabe mencionar, finalmente, que la generación y aplicación de una Gran Estrategia, antaño privilegio de las potencias mayores, es cada vez más un recurso posible de ser utilizado también por las potencias medianas. Este es un tema muy relevante en el caso chileno, habida consideración que históricamente, ha existido un divorcio entre la Política Exterior de la República y el ejercicio de la función de defensa.³²

31 Por ejemplo, en Gran Bretaña durante el decenio de los 70', el Partido Laborista, entonces en el poder, era absolutamente contrario a la idea de construir portaaviones o navíos similares, argumentando que reflejaban una "actitud Imperial" ya superada. En consecuencia y considerando la posición de Inglaterra en el Sistema Internacional, la Armada Real debió dar una batalla llena de sutilezas políticas y eufemismos lingüísticos para obtener los buques de la Clase HMS Invincible que todavía constituyen el puntal del poder naval inglés. Ver a este respecto *Conway's All the World's Fighting Ships 1947-1982 Volumen I The Western Powers*, acápite correspondiente a Gran Bretaña y Beaver, Paul *The Invincible Class Modern Combat Ships* N°2, Ian Allan, London, 1984.

32 Ver a este respecto Navarro, Miguel, *GRAN ESTRATEGIA NACIONAL. Un Diseño de Inserción de las Potencias Medias en el Sistema Internacional*. Revista Política y Estrategia N° 93, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, 2004.

La evidencia histórica indica que la compatibilización de la estrategia militar con los demás elementos de poder del Estado, especialmente con los objetivos de su política exterior, es una cuestión especialmente difícil en las potencias medianas. Los errores más frecuentes que se advierten en este ámbito son la existencia de objetivos políticos y estratégicos divergentes (caso de Pakistán en 1971³³) o la existencia de un desequilibrio entre los objetivos de la política exterior y las capacidades militares del país (el efecto inverso al de la Dinámica de la Defensa y muy evidente en el caso de la guerra entre Irán e Irak en el decenio de los 80³⁴) o más abiertamente la imposibilidad de compatibilizar adecuadamente sus objetivos estratégicos con los de naturaleza política: las potencias medianas deben mantener márgenes de seguridad lo más amplios posible definiendo una estrategia de guerra generalizada y la búsqueda de objetivos políticos limitados, en vez de una estrategia limitada en busca de objetivos diplomáticos amplios y demasiados ambiciosos. Esto no sólo se aplica en la guerra, sino también en la definición de los objetivos de seguridad en tiempos de paz y la determinación de los requerimientos estratégicos necesarios para cumplirlos.³⁵

5. LA DIRECCIÓN SUPERIOR Y LA SUPERVISIÓN DE LAS OPERACIONES MILITARES

La dirección superior de las operaciones militares es un cometido tradicional del nivel político en tiempos de guerra. Sin embargo, lo relevante en la actualidad es que esta responsabilidad se ha extendido a todas las operaciones militares que impliquen uso efectivo de la fuerza, incluyendo las Operaciones de Paz y a aquellas que impliquen un apoyo a la política exterior del Estado. Además, la dirección política se ha hecho más directa e inmediata.

La relación entre los mandos militares y la conducción política a propósito de la dirección de guerra ha sido siempre compleja. La teoría convencional postula que el nivel político fija los objetivos del conflicto y el nivel castrense planifica y ejecuta las acciones militares necesarias para lograr esos objetivos.³⁶ La comparación entre la forma de conducir la Guerra de Vietnam y el Conflicto del Golfo, caracterizados como extremos de injerencia política el uno y de modelo de parsimonia política el segundo, parece confirmar la validez de esa aproximación. Sin embargo, el asunto es más complejo. Ya Clausewitz comprendió las dificultades de separar la guerra de la política; de hecho su famoso *dictum* que la guerra es sólo la continuación de la política por otros medios refleja esto: "Advertimos por lo tanto —dice Clausewitz— que la guerra no es solamente un acto político, sino un genuino instrumento de la política, una continuación de la relación política, llevada a cabo por otros medios".³⁷

33 El 3 de diciembre de 1971, la Fuerza Aérea Paquistaní lanzó un ataque preventivo contra diversas bases aéreas hindúes: el ataque fracasó por varias razones, pero la principal fue el pequeño número de aviones empleados, menos del 10% de la fuerza disponible a la aviación paquistaní. Esto ocurrió por el interés del gobierno de Islamabad de conservar el máximo de su fuerza militar para mejorar su posición en las eventuales negociaciones de un conflicto que, suponía, sería limitado en objetivos y tiempo. Una incompatibilidad entre la aplicación de la estrategia militar y los objetivos de la política exterior.

34 Ver Nota 48.

35 Este es un tema relevante en el caso chileno, en cuanto la doctrina y la legislación se concentran en el esfuerzo de guerra, pero no asumen plenamente la integración de la estrategia con los objetivos amplios de la Política Exterior. Conspira contra esto, especialmente, la existencia de los llamados Campos de Acción en cuanto impiden la generación de la visión única, omnicompreensiva de todos los fenómenos políticos y militares asociados a la guerra y a otras manifestaciones modernas de uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales. La Apreciación Global Político Estratégica no es suficiente para este fin, en cuanto las definiciones y vinculaciones necesarias se deben generar en un estadio más alto y sutil y de conocimiento y debate público.

36 Ver por ejemplo, Montt Martínez, Manuel Opus cit., Capítulo II. El general Montt resume en este capítulo el pensamiento convencional al respecto: los objetivos políticos de guerra los fija el estadista, idealmente con la asesoría de los altos mandos militares a quienes corresponde después determinar la forma de lograrlos en el campo de la estrategia militar y luego en el campo de batalla.

37 Von Clausewitz, Carl. *On War* Michael Howard and Peter Paret (eds. and tran.) Princeton Univ. Press, 1982, 87, traducción del autor.

De ahí en adelante el tema ha sido siempre controvertido, aunque usualmente implícito en los ecos de las relaciones político–militares en tiempos de guerra. Sin embargo, es un hecho que, crecientemente, tanto en tiempos de guerra convencional y declarada, como en casos de uso de la fuerza en situaciones de crisis, la participación del nivel político en la conducción de la operaciones y en otros tópicos propios del dominio militar, se han incrementado considerablemente; de hecho hay una escuela de pensamiento que postula que ha sido precisamente esa injerencia la que, en los casos más cruciales, ha posibilitado la victoria.³⁸ Esto no implica una traspelación de potestades, sino el ejercicio más pleno de aquellas propias del nivel político: además, incide en el carácter cada vez más tecnificado del ministerio de defensa.

El tema ha adquirido especial relevancia en la Postguerra Fría, en la medida que el empleo de la fuerza y de medios militares se ha hecho más complejo, más sutil y más asociado a lo político y diplomático. El esfuerzo militar pasa a ser parte de un juego esencialmente político y en consecuencia, dominado por consideraciones de tal naturaleza, que restringen, acotan y encauzan el uso de la fuerza propiamente tal, muy en la forma como lo expresó Clausewitz. Temas como el acatamiento a las normas del Derecho Internacional (manifestado, por ejemplo, en el mandato de Consejo de Seguridad para una Operación de Paz) o los efectos de una acción militar específica en la opinión pública mundial, hacen imprescindible al menos una supervisión estrecha por la autoridad política respecto de las operaciones militares.

Más allá del tema de Vietnam, donde las injerencias políticas estaban determinadas, en parte, por razones estructurales y de gestión en el Pentágono, el Conflicto del Atlántico Sur de 1982 ofrece, desde la perspectiva británica, un temprano ejemplo de dirección política inmediata en el empleo de los medios bélicos, ejemplo además, muy aleccionador tanto por razones de magnitud cuanto de estilo de dirección y vinculación político–militar.

Desde los comienzos de la crisis y aún antes de la invasión misma de las islas el 2 de abril de 1982, el Gobierno Británico debió asumir un complejo escenario político doméstico e internacional. En el entorno doméstico, debió enfrentar su alta cuota de responsabilidad al no prever la invasión argentina por una parte y al haber contribuido a generar una falsa impresión de debilidad en la Junta Militar Argentina, fundamentalmente por las significativas reducciones de gasto militar (y gasto público en general) implementadas por el gabinete de Margaret Thatcher desde 1979.³⁹ En el ámbito internacional, aunque el Gobierno Argentino no tuvo éxito en su intento de generar una actitud de simpatía mundial hacia su causa antes de la invasión, el Gobierno Británico sí debió asumir la actitud, inicial al menos, de la Administración Reagan en Estados Unidos, que no deseaba tener que optar entre dos países que consideraba como aliados fundamentales en su renovada confrontación con la Unión Soviética. Además, para Gran Bretaña resultaba crucial generar un entorno diplomático

38 Esta es la tesis de Eliot Cohen, quien analiza los casos de Lincoln, Clamanceau, Churchill y Ben Gurion y concluye que fue su permanente preocupación e interferencia en los temas militares, contra la opinión de sus asesores y subordinados castrenses, lo que finalmente les dio la victoria. Cohen, Eliot A., *SUPREME COMMAND, soldiers, statemen and leadership in wartime*, Anchors Books , New York, 2002.

39 De hecho, como consecuencia de la invasión, presentaron su renuncia el Ministro de Asuntos Exteriores, Lord Carrington, el Ministro de Defensa, John Nott y varios funcionarios menores del Foreign Office. Todas fueron aceptadas, menos la del Ministro de Defensa.

desfavorable a Buenos Aires y conseguir la imposición de un embargo de armas en su contra. Por último, pero de ninguna manera fue lo menor, Gran Bretaña debió generar y mantener una imagen internacional favorable en un asunto que después de todo, tenía mucho de colonialismo tradicional.

Como consecuencia de este escenario doméstico e internacional, la conducción de las operaciones estuvo permanentemente supervisada por Whitehall, adoptándose en el nivel político todas las decisiones estratégicas del conflicto y no pocas decisiones tácticas. Una de las más dramáticas -y controvertida- fue la autorización expresa dada por el Gabinete para el ataque submarino al crucero *ARA Belgrano* el 2 de mayo del que resultó su hundimiento, con significativa pérdida de vidas. De igual modo, el Gabinete dio su específica aprobación para el desembarco en la Bahía de San Carlos el 21 de mayo y para el avance final contra Port Stanley al final de la campaña.⁴⁰

La experiencia británica en el Atlántico Sur, aunque en cierto modo extrema, perfila bien algunos de los puntos centrales implícitos en la supervisión y la conducción política de las operaciones militares en situaciones que no constituyen una guerra convencional: la necesidad de una estructura de mando que asegure una relación jerárquica adecuada y funcional entre la autoridad política y las fuerzas militares, la legitimación del accionar político ante la opinión pública nacional, incluyendo los costos humanos y políticos inevitablemente asociados a este tipo de operaciones, el aquilatar debidamente sus efectos políticos internacionales con aliados y neutrales, la necesidad de mantenerse dentro de los parámetros del Derecho Internacional y la influencia y veleidades de la opinión pública internacional.

La dirección superior y la supervisión de las operaciones militares son temas cruciales de la conducción política de la defensa y de aplicación en el caso de las potencias medianas, especialmente las emergentes. En la medida que estos países asumen más responsabilidades de seguridad internacional asociadas a su condición, deben estar en condiciones de utilizar, armónica y fluidamente, todos sus recursos de poder, incluyendo el militar, en la consecución de sus intereses nacionales directos e indirectos. Para la mayoría de las potencias medianas, la posibilidad de empleo de la fuerza se manifiesta en escenarios de crisis política internacional, como parte de una maniobra compleja política y diplomática y no de conflicto convencional clásico, aunque en muchos casos, incluyendo el de Chile, éste no pueda descartarse de ninguna manera.⁴¹

El tema tiene, además, singular relevancia en las Operaciones de Paz, especialmen-

40 Para una buena revisión de la campaña de Falklands / Malvinas en sus aspectos militares y políticos, desde la perspectiva británica, ver Hastings, Max y Jenkins, Simon *THE BATTLE FOR THE FALKLANDS*. Michael Joseph Ltd, London, 1983.

41 El caso del incidente del Islote Perejil (que enfrentó a España y a Marruecos en julio de 2002) ofrece un ejemplo interesante en este tipo de operaciones, en cuanto el Gobierno de Madrid, a pesar de contar con el apoyo de la OTAN, recibió igualmente recomendaciones de cautela de parte de los gobiernos europeos, especialmente en lo referente a un eventual uso de la fuerza. En consecuencia, la ejecución de la Operación Romeo-Sierra, la reocupación militar del Islote y la expulsión de las fuerzas marroquíes, y que fue desarrollada por fuerzas combinadas españolas en la madrugada del día 17 de julio, fue dirigida por un almirante a bordo del buque de asalto anfibio "*Castilla*", pero bajo la supervisión permanente del Ministro de Defensa en Madrid. Es interesante destacar igualmente que en la operación participaron elementos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas españolas (Ver Parte I Párrafo C).

te las realizadas bajo los términos del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en cuanto éstas implican, más que ninguna otra, la posibilidad de uso actual de la fuerza y comparten muchos de los tópicos que resultan relevantes en el empleo efectivo de fuerza militar en operaciones que no son una guerra convencional clásica. Un aspecto de especial significación en las Operaciones de Paz es la necesidad de armonizar la sujeción de las tropas desplegadas a un mando operativo multinacional y la retención de su mando superior por la autoridad política nacional. Es pertinente tener presente que una parte significativa de la responsabilidad internacional de seguridad de las potencias medianas se manifiesta efectivamente por medio de su contribución a las operaciones de paz.

Naturalmente, la forma de dirigir las operaciones militares dependerá de la naturaleza y extensión de éstas y de una multiplicidad de factores de política doméstica e internacional. En cualquier caso, este cometido de la conducción política tiene efectos en las relaciones político-militares, especialmente en torno a la generación de un liderazgo civil en defensa y, además, en la estructuración de la Organización Política de la Defensa, en los términos descritos en la Parte III de este trabajo.

6. LA PROVISIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LA DEFENSA

La defensa es una función pública primaria de la sociedad y su ejecución es responsabilidad del Estado. En consecuencia, la provisión y gestión superior de los recursos financieros necesarios para su provisión constituyen un componente fundamental de la conducción política de esta función. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con los demás aspectos de la conducción de la Defensa que son responsabilidad fundamentalmente del Ejecutivo, en los sistemas representativos la provisión de los recursos es compartida entre el Ejecutivo y el Congreso.

El financiamiento de la defensa fue un estímulo relevante en la creación del Estado Moderno. Ello ocurrió a mediados del S. XVIII, con la creación del concepto del Ejército Permanente, manifestación tangible de fuerza y poder del Absolutismo. Este concepto supone el mantenimiento de grandes grupos de individuos organizados, disciplinados, armados y apertrechados, sin un cometido militar singularizado (como opuesto a ser reclutados para una campaña militar específica), sino para mantener la integridad del territorio del Estado, proteger y apoyar sus intereses y como manifestación concreta del poder del soberano. El Ejército Permanente destacó la cuestión del abastecimiento militar y el financiamiento de las tropas. Esto no pudo quedar ya entregado a la improvisación de la campaña y a los productos del botín, sino que se transformó en una actividad especializada y permanente ejercida por una organización igualmente especializada y permanente. La necesidad de recaudar los fondos para el sostenimiento de las tropas y la adquisición de sus equipos, apuró el desarrollo de la burocracia civil, lo que afianzó definitivamente la concepción moderna del Estado.⁴²

42 La Guerra de Treinta Años posiblemente fue la última gran conflagración en la cual la logística militar fue en gran medida improvisada y la paga de las tropas tomada del botín de guerra. Para la época de las campañas revolucionarias de 1776 en América y de 1789 en Europa, el abastecimiento militar y la gestión de los recursos financieros habían adquirido una cierta profesionalización, mostrando los rudimentos de su actual estructura.

La provisión de los recursos para la defensa se genera casi siempre en una atmósfera de tensión al interior de cada sociedad: por una parte, la defensa como función básica de la sociedad debe ser financiada pero, al mismo tiempo, debe competir con los recursos requeridos por las demás funciones públicas que son responsabilidad del Estado como educación, salud, vivienda y otras, las que usualmente tienen mayor urgencia y, en algunos casos, rédito político. Prácticamente cualquier forma de poderío militar es costosa; por otra parte, en muchas sociedades la inversión en defensa tiene baja prioridad social lo que limita considerablemente lo que el Estado puede hacer al respecto, excepto en tiempos de crisis.

Esta tensión obliga siempre al Estado a una priorización, compatibilizando las necesidades de la defensa con lo que la sociedad está dispuesta a invertir en su protección. En términos generales, mientras más alto perfil tenga la función de defensa en una sociedad, mayor será su predisposición a aceptar altos niveles de gasto. A su turno, la percepción de la sociedad está determinada por su cultura estratégica, como elemento permanente, y por las condiciones del entorno internacional como factor variable.⁴³ En 1979, la campaña de Ronald Reagan estuvo sustentada fundamentalmente en la percepción de inseguridad que existía en la sociedad norteamericana, como resultado de las drásticas reducciones del presupuesto de defensa implementadas por la Administración Carter entre 1976 y 1979. Seis años después el presupuesto se había incrementado de 167 billones de dólares a 300, pero la variable externa, el desarrollo militar soviético, también había evolucionado anulando los efectos políticos y estratégicos de dicho incremento presupuestario, lo que fue igualmente percibido por la sociedad estadounidense.⁴⁴

La estimación de los gastos de defensa y su priorización son normalmente responsabilidad del Ejecutivo. En el campo de los Estudios Estratégicos, esta definición se presenta siempre como un proceso racional que parte de la fijación de los objetivos fundamentales del país, sigue con la determinación de los requerimientos estratégico-militares que derivan de tales objetivos, incluyendo sistemas de armas y personal, y culmina con la valoración monetaria de esos requerimientos, lo que otorga la base de cálculo del gasto militar. Es ésta la estimación que debe competir con el financiamiento de las demás funciones públicas, lo que normalmente será resuelto por el Ejecutivo y el Congreso de conjunto, conforme a los mecanismos constitucionales de cada país. Es evidente que este método es el más eficaz y eficiente en la asignación de los recursos para la Defensa; igualmente es el que mejor posibilita la adaptación de la asignación de recursos a las necesidades políticas y estratégicas de un Estado. Este proceso requiere de una Política de Defensa bien definida en torno a objetivos y realista en su aplicación. Con todo, es pertinente destacar en este punto que, en ocasiones, los niveles de gasto militar y sobretodo los patrones del mismo, pueden constituir también un elemento limitante de dicha política y especialmente de su implementación.⁴⁵

43 Ver Navarro, Miguel, *La Cultura Estratégica y su efecto en la definición de la Política de Defensa* (versión escrita). Conferencia pronunciada por el autor en el Centro de Altos Estudios Nacional del Ministerio de Defensa, Uruguay, agosto de 2003.

44 Gansler, Jaques S., *AFFORDING DEFENSE*, The MIT Press, 1991, Chapter 1 The Dilema.

45 Ello ocurre porque los esquemas de inversión en defensa suelen ser de largo plazo y difíciles de cambiar especialmente en la inversión de capital. Ver Navarro, Miguel, *Política de Defensa. Los Parámetros de Decisión*, nota 9.

El método alternativo es la fijación de un porcentaje determinado del PGB y luego dejar que las organizaciones responsables de la ejecución de la función de defensa decidan qué pueden cubrir con dichos fondos. En la práctica, en muchos países la definición de los recursos para defensa se genera con un método alternativo, combinando los requerimientos con una disponibilidad relativamente fija, determinada como porcentaje del PGB u otro patrón de cálculo. Los métodos para determinarlo varían mucho de un país a otro y en cada caso reflejan sus peculiaridades políticas, sociales y estratégicas.⁴⁶

Existe un tercer modelo para fijar el presupuesto de defensa, que se sustenta en criterios históricos de corto plazo, usualmente el del año anterior. Normalmente se aplica también este mismo criterio para la distribución de los recursos al interior del presupuesto, entre las fuerzas militares. Este mecanismo, en sus dos vertientes, es el de aplicación más normal en Latinoamérica.⁴⁷ En muchos aspectos, este método de cálculo es el más ineficiente en cuanto representa un divorcio casi absoluto entre las necesidades reales de la defensa y la disponibilidad de recursos; es posible que en algunos casos la fijación original de los recursos tuviese lógica política o estratégica, pero la repetición rutinaria del mismo criterio inevitablemente termina por afectar la eficacia de la fórmula; lo mismo es válido respecto de la distribución porcentual de los fondos al interior del presupuesto.

Es efectivo que, en algunos casos, la aplicación de este mecanismo permite mantener fuerzas importantes que generen una disuasión real, pero obviamente no permite adaptar la inversión en defensa a la evolución de la situación internacional del país. En este sentido, esta fórmula de asignación conspira contra la implementación del principio de la Dinámica de la Defensa.⁴⁸

En un sentido más profundo, la inversión en defensa representa, al menos teóricamente, la voluntad del Estado y de la Nación de propender a su propia seguridad, al apoyo y protección de sus intereses internacionales y, creciente, de los valores que proyecta su política internacional. Es, en consecuencia, un antecedente de la disuasión. En tal perspectiva, el nivel de gasto militar representa siempre decisiones de naturaleza política y sólo secundariamente financieras, asumidas tanto en el Ejecutivo como en el Poder Legislativo. En tal sentido, es parte de la forma y extensión de la conducción política de la defensa.

46 Gansler opus cit., capítulo 10 y Martin, Lawrence, *Arms and Strategy An international survey of modern defence*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1983, Part IV.

47 Ver Rojas Aravena, Francisco (ed.). *Gasto Militar en América Latina. Proceso de Decisiones y Actores Claves* CINDEF/FLACSO, Santiago de Chile, 1994.

48 El concepto de Dinámica de la Defensa fue expuesto inicialmente por Buzan (Buzan, Barry *An Introduction to International Relations; Military Technology and International Relations* MacMillan, London, 1991) que postulaba que debe existir una correlación entre el nivel tecnológico general de un país y la tecnología disponible a sus fuerzas militares. En su alcance actual, este concepto implica que debe existir una relación entre la posición que un país ocupa en el Sistema Internacional y la capacidad militar de la que dispone. Este tema es especialmente relevante para Chile ya que el sistema de financiamiento de la defensa ha seguido el mismo patrón que en el resto de América Latina; esto se aplica incluso al Sistema de Ley del Cobre en cuanto los criterios originales tanto de la Ley 7.144 como de la 13.196 fueron la generación de recursos de inversión de capital, pero no se estudiaron las reales necesidades de la defensa ni en 1942 ni en 1959. En esto influyó el carácter de emergencia de la referida legislación. De hecho la revisión de todo el sistema de asignación presupuestaria constituye uno de los grandes desafíos de la modernización de la defensa en Chile, especialmente en lo que dice relación con la adaptación de sus mecanismos a los actuales y futuros requerimientos estratégicos del país, en su calidad de potencia emergente.

7. LA ADQUISICIÓN DE SISTEMAS DE ARMAS

El último elemento propio de la Conducción Política de la Defensa en su vertiente dinámica, es la adquisición de los sistemas de armas que serán operados por las fuerzas militares. Aunque este tema está relacionado estrechamente con la asignación de recursos y los patrones de gasto militar, tiene una especificidad propia por la preponderancia de elementos políticos implícitos en la adquisición de sistema de armas.

Los componentes políticos de las adquisiciones de sistemas de armas se manifiestan en dos órdenes específicos: **i)** las adquisiciones de sistemas de armas como componentes de la política de defensa y **ii)** las adquisiciones militares como componentes de la política exterior.⁴⁹

- **Las Adquisiciones de Sistema de Armas como componentes de la Política de Defensa.** La compra de sistemas de armas constituye en el fondo siempre decisiones políticas. Es de naturaleza política la resolución inicial de adquirir un sistema de armas, aunque el requerimiento sea técnico –militar; esta resolución está condicionada por factores políticos domésticos e internacionales e influyen factores políticos sobre la selección del país proveedor del sistema; finalmente, la incorporación del nuevo sistema al inventario de la fuerza tendrá efectos políticos, normalmente de carácter internacional, pero ocasionalmente también de raigambre interna.

En esta perspectiva, las adquisiciones militares en general, pero especialmente las de sistema de armas, se inscriben de lleno en la política de defensa, lo que se manifiesta, a su turno, en dos áreas específicas: a) las motivaciones de los estados adquirentes y b) en el proceso decisional mismo implícito en las adquisiciones. En lo que dice relación con las motivaciones de los países adquirentes, convencionalmente éstas se han clasificados en *Internas*, *Regionales* y *Sistémicas*, atendido el origen inicial del requerimiento y la finalidad fundamental de la compra. Así, mientras las *Internas* apuntan a la necesidad de sostener el régimen político frente a amenazas domésticas, las *Sistémicas* son parte de una búsqueda deliberada de status, poder o prestigio y las *Regionales* están orientadas a mantener la propia seguridad en un contexto esencialmente local. Respecto del proceso decisional mismo, este gira en torno a la capacidad de gestión que tiene la Organización Política de la Defensa y en tal sentido, está estrechamente relacionado con la estructura superior del ministerio o secretaría de defensa (q.v, Parte III).

- **Las Adquisiciones de Sistemas de Armas como componentes de la Política Exterior del Estado.** El ámbito de la Política Exterior en la compra de sistemas de armas, se manifiesta en dos campos específicos: a) Las adquisiciones militares como apoyo a la política exterior y b) la política exterior como orientación a las adquisiciones.

49 En relación a este tema, ver: Navarro, Miguel, *Adquisiciones Militares en Chile: Una Perspectiva desde la Política de Defensa*. Trabajo de Investigación, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 1999.

En cuanto apoyo a la política exterior, las adquisiciones se manifiestan en el ámbito de la Disuasión, y específicamente, de la credibilidad de ésta. En el campo de la disuasión convencional, la adquisición de sistemas de armas es la manifestación más tangible de un país que está dispuesto a utilizar la fuerza en defensa de su territorio, de sus intereses internacionales o de los valores que proyecta y apoya su Política Exterior. En tal sentido, tales compras además de incrementar efectivamente la capacidad militar objetiva del adquirente, constituyen un componente absolutamente fundamental de la disuasión.⁵⁰

A su turno, la orientación que la política exterior otorga a las adquisiciones de sistemas de armas se expresa en tres áreas específicas, a saber :

- 1) **La determinación de la política de alianzas estratégicas del país adquirente.** La adquisición de sistemas de armas genera una forma de alianza estratégica entre vendedor y comprador que normalmente se prolonga por toda la vida útil del sistema, en algunos casos hasta 30 años. Aunque la intensidad del vínculo político entre ambos países varía de caso a caso, el fenómeno es universalmente aceptado. De ello se sigue que la determinación del país proveedor debe estar en plena consonancia con los objetivos, lineamientos e intereses de la política exterior del adquirente.⁵¹
- 2) **Identificación de proveedores confiables.** Este es un tema crucial para las potencias medianas que, históricamente, han sido afectadas por embargos de diverso tipo, ocurridos más frecuentemente en caso de guerra, pero a veces por situaciones políticas domésticas. Esta es una cuestión muy compleja y debe ser resuelta por la diplomacia del adquirente.⁵²
- 3) **El impacto de las adquisiciones en la política exterior del país.** Toda adquisición de sistema de armas tiene efectos sobre la política exterior del país comprador. Aquilatar esos efectos y eventualmente neutralizarlos, es responsabilidad también de su diplomacia, en sede de política exterior.

En síntesis, la adquisición de sistema de armas constituye iniciativas esencialmente políticas, que comparten los fundamentos políticos de ejecución de la gestión en defensa que realiza el Ejecutivo y en cuanto a tal, son parte de la forma cómo éste efectúa la conducción política de la defensa. Las adquisiciones de sistemas de armas deben ser parte de una política específica que integre los elementos políticos, estratégicos, financieros, tecnológicos y sociales que inciden en las compras de armamento. Esta es una política derivativa de la política de defensa e integrada en ésta; además, esta política debe asumir y sistematizar los criterios históricos que cada país ha definido en sus procesos de adquisiciones en cuanto estos normalmente constituyen un bagaje de experiencia relevante en las

50 Rothgeb, John M *Defining Power; Influence and Force in the Contemporary International System* St. Martin's Press, New York, 1993.

51 Esto es exactamente lo que ocurrió en el proceso de selección de los F-16 chilenos. Ver nota 30.

52 Los embargos militares contra Chile en los años 70, por ejemplo, ocurrieron por una conjunción de factores de política doméstica del adquirente y de los proveedores.

definiciones tecnológicas y políticas de sus actuales adquisiciones.⁵³ La definición de esta política cierra el ciclo de la adquisición de sistemas de armas como uno de los elementos dinámicos que componen la conducción política de la defensa en sede gubernamental.

III PARTE

LA ÓPTICA ORGANIZACIONAL: EL MINISTERIO O SECRETARÍA DE DEFENSA

A) El Ministerio o Secretaría de Defensa y su entorno político y jurídico

Todos los países del mundo, casi sin excepción, tienen una organización gubernamental, el ministerio o secretaría de defensa, responsable de la definición e implementación de las políticas de defensa y seguridad y del mando, la conducción, el empleo y el control superior de sus fuerzas militares. Los ministerios o secretarías de defensa son a su vez, el componente de mayor relevancia de la Organización Política de la Defensa.⁵⁴

Los ministerios de defensa, en su estructura y composición, varían considerablemente de un país a otro, lo que contrasta vivamente con lo que ocurre en los demás departamentos de gobierno; así, mientras los ministerios de asuntos exteriores o los ministerios de hacienda o finanzas públicas tiene estructuras bastante similares en todos los países, los ministerios o secretarías de defensa presentan una gran variedad en su organización y composición. Esto desde luego, refleja la gran variedad de elementos que inciden en la ejecución de la función de defensa en cada Estado y que no se manifiestan de igual forma en las demás áreas de gobierno.

Sin embargo, cualquiera sea la organización y composición del ministerio o secretaría de defensa, existen ciertas cuestiones centrales inherentes a la función de los ministerios que son comunes a todos y tienen una influencia definitiva en su estructuración y funcionamiento, tanto interna como en sus vinculaciones con el resto de la organización del Estado, a saber:

El entorno jurídico y la estructura legal

Los ministerios de defensa, como todas las organizaciones gubernamentales, están inmersos en la estructura jurídica del Estado y, en esta perspectiva, reflejan las estructuras de poder formales de cada país. Ello explica, en parte, las grandes diferencias que se aprecian en su composición y organización; así, por ejemplo, en los sistemas socialistas, la organización superior de la defensa reflejaba (en Cuba y Corea del Norte aún refleja) la vinculación oficial y formal entre la organización del Estado en su conjunto y el Partido.⁵⁵

53 En el caso de Chile, por ejemplo, aunque no se ha definido una política formal de adquisiciones de sistemas de armas, lo que de hecho constituye una debilidad seria del sistema según se ha podido apreciar en tiempos recientes, sí existen al menos tres criterios históricos relevantes que permiten identificar una forma consuetudinaria de tal política: a) la tendencia al balance estratégico, b) la identificación de proveedores confiables y la diversificación de proveedores, y c) la búsqueda de la excelencia tecnológica.

54 Ver Nota 24.

55 Ver por ej., Edmonds, Martin, Opus cit., 1 Introducción.

Las constituciones y su normativa complementaria establecen los parámetros y la estructura de autoridad formal en el Estado y las potestades, atribuciones y cometidos que corresponden a cada agencia gubernamental. De igual modo y en el caso específico de la relación entre el poder político y el estamento castrense, los ordenamientos constitucionales definen formalmente la relación jerárquica que existe entre ambos. Esta es una cuestión central en la Organización Política de la Defensa en la medida que alude a uno de los temas más fundamentales en las relaciones político-militares, *Quis custodiet custodes*. Con todo, cabe recordar que en este campo, como en otros ámbitos del Derecho Constitucional, la normativa legal da certeza jurídica y consistencia normativa a las relaciones políticas preexistentes entre los actores involucrados pero, por sí mismas, no generan tales vinculaciones, las que normalmente encuentran su fundamento en las tradiciones y cultura política de la nación.

Por otra parte, los ministerios o secretarías de defensa comparten la normativa general que regula el funcionamiento de la Administración del Estado en su conjunto, con las adecuaciones pertinentes derivadas de su especial cometido y de las peculiaridades que inciden en su estructuración.⁵⁶ Ello hace posible su vinculación fluida con el resto de la administración pública y por su intermedio, la ejecución de su cometido de definir e implementar la política de defensa, que es parte integrante de la visión general de gobierno del Ejecutivo. En consecuencia, el ministerio o secretaría de defensa asume todas las tradiciones, estilos y tendencias del funcionamiento de la Administración en su conjunto.

Es pertinente destacar, sin embargo, que la sujeción a la normativa vigente de ninguna manera plantea un determinio absoluto e infranqueable de la Organización Política de la Defensa. Si las condiciones estratégicas y/o políticas cambian, entonces evolucionarán igualmente las estructuras y vinculaciones de gestión y poder en el ámbito civil-militar, lo que en definitiva se reflejará en la normativa vigente.

La responsabilidad de ejecución de la función pública; la cuestión del accountability

Según es bien sabido, en el idioma español no existe un término único, equivalente a la voz sajona "accountability". Su traducción más aproximada es la responsabilidad en la ejecución de la función pública, por la autoridad pública, que debe responder de la correcta ejecución de las funciones públicas, dentro de sus potestades y atribuciones, en síntesis del buen gobierno. Este es un principio general en el ejercicio del poder público y se aplica a todos los ámbitos del gobierno, incluyendo a la defensa.

56 Esta es una cuestión relevante en Chile en cuanto la legislación que se dicte a propósito del Ministerio de Defensa, deberá estar a lo previsto en los artículos 22 y siguientes de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado en lo que dice relación con las funciones y organización de dicho departamento de gobierno, Ver nota 7. En lo que dice refiere a la naturaleza de la relación entre el ministerio o secretaría de defensa y las fuerzas militares a propósito de sus mecanismos decisionales, ver Parte II Párrafo 2.-

En este campo, la responsabilidad del Ejecutivo y en cierto modo también del Legislativo, se extiende actualmente a tres áreas principales:

- A. La provisión del bien público seguridad exterior, manifestada en la mantención de una capacidad militar suficiente para asegurar la integridad del territorio, la protección de los intereses vitales del país y su posibilidad de actuar como entidad soberana en el Sistema Internacional.

- B. La posibilidad de emplear los recursos militares del país en apoyo a su política exterior y como sustento de los valores que proyecta al Sistema Internacional.

- C. La utilización eficiente de los recursos públicos en la provisión de seguridad externa y en el empleo de sus fuerzas armadas en apoyo de su política exterior.

Con todo, la responsabilidad de la gestión pública en defensa tiene algunas peculiaridades. La posibilidad de que la opinión pública pueda efectivamente hacer responsable del ejercicio del buen gobierno a las autoridades descansa, naturalmente, en que las políticas, los mecanismos de gobierno y los aspectos financieros de la gestión gubernamental sean conocidos por la opinión pública, lo que normalmente ocurre en todas las áreas de gobierno. En el campo de la defensa, sin embargo, se presenta una dicotomía entre la necesidad de reserva en algunos aspectos de la gestión y la necesidad de transparencia de la misma. En esto, cada sociedad tiene sus propias tradiciones y mecanismos, sin embargo, es un hecho que en los sistemas representativos la tendencia es a minimizar el ámbito de reserva a lo que sea estrictamente indispensable para el ejercicio de la función de defensa (como por ejemplo, la planificación militar) haciendo público todo lo demás; en la práctica, lo más sensible, desde la óptica de la opinión pública y de la responsabilidad de buen gobierno, es el ámbito financiero y las adquisiciones de sistemas de armas lo que por lo demás, es inherente a la relevancia que tiene la gestión financiera en la conducción de la defensa. (Ver Parte I). En íntima relación con lo anterior está la cuestión de la legitimidad del ejercicio de la gestión de defensa en la opinión pública, lo que presupone un grado importante de conocimiento y participación de la sociedad civil. (Ver Parte II, Párrafo 3).

La estructura única de conducción de la defensa de tiempos de paz y tiempos de guerra

Es evidente que los procesos de dirección y gestión de la defensa son distintos según se trate de normalidad política externa o de una situación de guerra. Mientras que en tiempos de paz, estos procesos están orientados a la provisión eficaz del bien público defensa, a asegurar un debido control civil sobre los militares, a realizar una planificación eficaz y a un empleo eficiente y racional de los recursos financieros del sector. En tiempos de guerra, la conducción de las fuerzas armadas, como parte de la conducción política de la guerra,

está orientada únicamente a lograr la victoria.⁵⁷ En el pasado, esta diferencia de objetivos justificaba la existencia de estructuras de mando y gestión distintas para cada situación y que asumían los objetivos diferentes en cada caso.

Hoy día la situación es distinta. Si bien la naturaleza íntima del conflicto armado no ha cambiado, sí han evolucionado considerablemente sus manifestaciones y las formas de empleo de la fuerza armada en apoyo a la política (ver Parte II, Párrafo 5.). Ahora es mucho más difícil separar lo político de lo estrictamente militar, en la forma como bien lo advirtió Clausewitz,⁵⁸ lo que desde ya hace inviable estructuras diferentes y que no asuman el continuo de gestión implícito en las manifestaciones actuales de uso de la fuerza.

Por otra parte, las crisis que pueden implicar el uso actual o potencial de la fuerza son de muy rápido desarrollo, en términos que no permiten la activación de estructuras burocráticas y mecanismos de gestión específicos para una situación de tiempos de guerra. Acontecimientos tales como el inicio del Conflicto del Atlántico Sur en 1982, la Crisis del Golfo Pérsico de agosto de 1990, o los atentados terroristas de septiembre de 2001, por nombrar sólo tres, marcan la pauta de la velocidad de desarrollo de una situación de ataque armado e igualmente de la velocidad de la respuesta, lo que requiere de todas maneras una estructura única de conducción y gestión.

A lo anterior es pertinente agregar el elemento jurídico: la guerra propiamente tal es una condición legal que en la mayoría de los países tiene una compleja ritualidad constitucional que define el estado de guerra y que en los sistemas republicanos involucra al Poder Legislativo.⁵⁹ En este mismo sentido debe tenerse presente que la guerra, en su condición jurídica, ha quedado legalmente proscrita en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, que sólo autoriza el uso de la fuerza en los términos establecidos en el Capítulo VII y por mandato del Consejo de Seguridad o de organismos regionales en su caso, o en legítima defensa, según lo prescrito en el artículo 51 de la Carta. De ahí que desde 1945 ningún conflicto armado internacional haya sido precedido de una declaración de guerra formal.

Por último, pero de ninguna manera es lo menor, está la cuestión de la opinión pública internacional, que incluye la actitud de los gobiernos, y que normalmente sanciona políticamente cualquier actitud que implique o parezca implicar, un escalamiento en una situación de crisis internacional. Esto puede no ser muy relevante para las grandes potencias, según quedó de manifiesto en marzo de 2003 a propósito de la crisis de Irak, pero siempre

57 Ver Montt Martínez, Manuel, Opus Cit., Capítulo II.

58 Ver nota 37.

59 Chile, por ejemplo, sigue esa tradición en cuanto la declaración de guerra es una facultad del Presidente de la República, contemplada en el N° 21° del Art. 32 de la Constitución, pero para hacerlo requiere la aprobación de una Ley por el Congreso Nacional, lo que está establecido en el mismo numeral. En la tradición republicana, el involucramiento del Poder Legislativo manifiesta la voluntad de la nación toda de ir a la situación de conflicto armado y asume los aspectos de soberanía popular involucrados. Que la participación del Congreso no es meramente formal y que una declaración de guerra puede ser un asunto controvertido, queda representado por el hecho que el Acta de la Declaración de Guerra al Japón por parte de Estados Unidos el 9 de Diciembre de 1941, pese a toda la emocionalidad existente en ese momento por el ataque a Pearl Harbour, no fue aprobada por unanimidad; se opuso la Representante Jannette Rankin, quien ya se había opuesto a la Declaración de Guerra a los Imperios Centrales en 1917.

es de la mayor importancia para las potencias medianas y países menores, algunos de los cuales han estado incluso dispuestos a correr serios riesgos militares por este motivo.⁶⁰ En esta perspectiva, la activación de un dispositivo de conducción de la defensa de tiempos de guerra podría ser interpretado internacionalmente como un escalamiento de la crisis lo que inevitablemente traería asociado considerables costos políticos para el país que intente tal maniobra.

Fluye de lo expresado que la estructura única de conducción de la defensa es hoy día una cuestión absolutamente fundamental y que incide directamente en la organización de los ministerios o secretarías de defensa. La tendencia en los sistemas comparados es al establecimiento de una sola estructura de conducción política de la defensa, aplicable tanto a los tiempos de normalidad política, como a situaciones de crisis que impliquen manifestaciones actuales o potenciales de la fuerza o a conflictos armados propiamente tales; además, esta misma estructura de conducción debe ser aplicable a las operaciones de paz, sean de Capítulo VI o Capítulo VII. Tanto la naturaleza del conflicto armado contemporáneo como las demás formas de empleo actual o potencial de la fuerza sugieren inequívocamente la necesidad de tener una estructura única de conducción. Esto se refuerza si se considera el tiempo de desarrollo de las crisis contemporáneas y los aspectos jurídicos y de opinión pública internacional involucrados, todo lo cual demuestra la inconveniencia política y la poca utilidad práctica de mantener estructuras de conducción separadas para tiempos de paz y de guerra.⁶¹ Además, una organización única de este tipo permite reducir considerablemente las fricciones que en forma casi inevitable se generan al interior de la organización ministerial entre las estructuras paralelas civiles y militares y que derivan del carácter altamente tecnificado que, aún en su componente político civil, ha adquirido el ministerio o secretaría de defensa.⁶²

Cabe hacer presente en todo caso, que la existencia de una estructura única no impide la posibilidad de desplazamientos físicos de las autoridades políticas y militares en caso de crisis o conflictos, ni la activación de sistemas tecnológicos de mando y control especiales que faciliten su labor. Además, sin alterar la esencia del sistema único, es posible establecer mecanismos de delegación de facultades y atribuciones de conducción política y militar que pueden operar en caso de situaciones de extremo peligro y complejidad militar que afectan la capacidad del gobierno de seguir funcionando de manera coherente y unificada.⁶³

60 En 1973, en la víspera de los ataques egipcio y sirio que dieron comienzo a lo que se llamó la Guerra del Yom Kippur o del Ramadán, según el lado de que se mire el conflicto, el mando militar judío abogó ante la Primera Ministra por la realización de un ataque aéreo preventivo, al estilo del de la Guerra de los Seis Días; sin embargo y no obstante el peligro, Golda Meir rechazó tal posibilidad por los efectos políticos negativos que tal acción tendría en Estados Unidos y en Occidente en general al hacer aparecer a Israel como el iniciador del conflicto.

61 Este es uno de los temas más complejos en el caso chileno, y cuya solución es de la mayor importancia en el campo de la defensa, en cuanto a la actual legislación, desde la Constitución hasta el DFL 181, e incluyendo otros cuerpos normativos, establecen estructuras separadas de conducción de la Defensa según se trate de tiempos de paz o de guerra.

62 Las causas de estos roces y conflictos de competencias y prestigio están explicados en algún detalle en Cohen Elliot S., *Opus cit*, Addendum y Edmonds, *Martin Opus cit*, Introducción.

63 Mecanismos de este tipo existen en numerosos países y durante la Guerra Fría eran considerados como absolutamente indispensables para la supervivencia de esas naciones atendidos los riesgos implícitos en un conflicto de la naturaleza y extensión que entonces se preveía, especialmente en la OTAN y el escenario europeo. Además, durante la Segunda Guerra Mundial, países como Noruega, Holanda, Dinamarca o aún Francia, habían experimentado el efecto del blitzkrieg en sus estructuras gubernamentales y de mando y control militar, lo que posteriormente los hizo adoptar mecanismos que asegurasen la continuidad de funcionamiento del gobierno y de la conducción militar en caso de guerra.

B) La Organización y Funciones del Ministerio de Defensa

No obstante la gran variedad de formas que adoptan los ministerios o secretarías de defensa o las agencias que hacen sus veces, en los sistemas comparados la gran mayoría de estos ministerios tienen, al menos, dos componentes fundamentales: **i)** una organización militar, normalmente bajo la forma de un Estado Mayor, encargada de la aplicación de políticas en el ámbito de competencia militar y de otras responsabilidades de naturaleza igualmente técnica, y **ii)** una organización política civil, encargada de la planificación de políticas y de otras actividades de naturaleza eminentemente política.

1- LA ORGANIZACIÓN MILITAR

En términos generales y aunque esto varía de un sistema a otro, la organización militar del ministerio o secretaría de defensa tiene los siguientes cometidos y atribuciones:

Asesorar al nivel político en materias estrictamente militares. Esta es normalmente la misión más relevante de esta organización militar superior del ministerio o secretaría. Los mecanismos de asesoría son distintos de un sistema a otro, pero el principio es casi universal. En algunos casos, como en Estados Unidos o en Gran Bretaña, el asesor principal del Gobierno es el Jefe del Estado Mayor, sea éste conjunto o unificado. En Chile, por el contrario, es un órgano colegiado, la Junta de Comandantes en Jefe, pero ubicada en la cúpula de la Organización Política de la Defensa.⁶⁴

La mayoría de las grandes decisiones concernientes a la ejecución de la función de defensa o al empleo de medios militares es de naturaleza política, pero como tienen un fuerte componente técnico militar, es prudente para el Gobierno tener una opinión técnica de esa naturaleza, que sólo puede ser proporcionada por el estamento castrense. Además, en cuestiones como, por ejemplo, el despliegue de tropas para acciones militares, es igualmente prudente para el Ejecutivo conocer la opinión de las fuerzas armadas que serán, en definitiva, quienes deberán ejecutar dichas decisiones.⁶⁵

Estudiar y proponer la Estrategia Militar Nacional. Como se ha expresado, esta es la respuesta desde la óptica de la estrategia militar a los requerimientos que, en el plano de la defensa, genera la posición internacional del país, su proyección externa y la protección de sus intereses y valores internacionales (ver Parte II, Párrafo 4). Es un tema eminente militar y cuyo estudio y proposición sólo puede

64 Establecida en el DFL N° 181 y su Reglamento Complementario

65 Desde luego, esto no necesariamente implica que el gobierno deba aceptar a cabalidad la opinión castrense, aunque se trate de una operación militar: en 1935, cuando Hitler decidió reocupar militarmente al margen occidental del Rin, algo prohibido bajo los términos del Tratado de Versalles, el Mariscal Von Blomberg, Ministro de Guerra, se opuso argumentando sólidas razones militares. Hitler decidió realizar la operación de todas maneras y en definitiva fue un resonante éxito político doméstico e internacional para Alemania y una humillación para Francia. Fue también, el inicio del ostracismo profesional y personal de Von Blomberg. De igual modo, cuando en marzo de ese mismo año, Hitler anunció el incremento del tamaño del Ejército Alemán, de los 100.000 permitidos por el Tratado de Versalles a 36 divisiones y 350.000 hombres, el Alto Mando militar argumentó que 24 divisiones eran suficientes, nuevamente con sólidos argumentos técnicos y logísticos. Huelga decir que el Ejército se incrementó a 36 divisiones.

corresponder a la organización militar del ministerio o secretaría de defensa. La estrategia propuesta por el estado mayor es entonces aprobada en el nivel político superior e integrada con el resto de la política de defensa, con la política exterior y la acción gubernamental en general.

Planificar el empleo de la fuerza militar. Este proceso abarca la planificación de toda forma de empleo de la fuerza, lo que implica la determinación de escenarios y la planificación propiamente tal para situaciones de guerra convencional, Operaciones de Paz y otras formas de empleo de las fuerzas militares, incluyendo despliegues en apoyo a los intereses del país. Incluye la preparación de todos los planes de guerra. Esta planificación constituye aplicación concreta de la Estrategia Militar Nacional ya aprobada por el nivel político.

Mando o coordinación de las fuerzas militares. La posición del Estado Mayor en los distintos sistemas puede ser de mando superior de todas las fuerzas militares del país, pero bajo la jerarquía del mando político superior del país, o de coordinación de dichas fuerzas. Esto dependerá de la forma de organización superior de la defensa en cada país, lo que a su vez refleja sus tradiciones políticas, la posición de sus fuerzas armadas en la sociedad, la naturaleza de los liderazgos militares y otros muchos factores.⁶⁶

En cuanto esta estructura del ministerio normalmente toma la forma de un estado mayor militar, contiene todos los departamentos y organizaciones propios de esta forma de repartición militar, más aquellos inherentes a su posición en el nivel ministerial, como por ejemplo, un departamento de asuntos internacionales.

2- LA ORGANIZACIÓN CIVIL

Al igual que lo que ocurre con la organización militar, la estructura civil del ministerio de defensa adquiere formas muy variadas en los sistemas comparados, lo que evidencia distintas tradiciones y métodos burocráticos, la capacidad de gestión política del ministerio o secretaría respectivo y antecedentes históricos.⁶⁷

En todo caso y cualquiera sea la forma que adopte la organización civil es posible identificar cinco cometidos básicos de ésta:

Vinculación entre el nivel político y las fuerzas militares. Este es un cometido fundamental de la organización civil del ministerio, en cuanto incide en toda la gestión del nivel político y de las fuerzas militares. Esta vinculación implica el establecimiento de vías formales de vinculación entre el nivel político y cada fuerza, canalizando las actitudes de aquel y las aspiraciones e intereses de éstas, en un camino de doble vía. En cuanto es una cuestión eminentemente política, la vinculación se realiza en la

66 En Chile y Japón, por ej., esta estructura militar es fundamentalmente de coordinación. En Noruega e Italia es de mando central. Ver Edmonds, opus cit., capítulos 6, 7 y 8.

67 En relación al Ministerio de Defensa de Chile, ver Díaz, José Luis. *Administración de la Defensa: La experiencia chilena en el periodo 1932-1973*. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 11, Nº 4, 1996.

sede político burocrática del ministerio y no por medio de la organización militar de éste. La estructura burocrática de tal vinculación varía de un país a otro, existiendo en algunos casos secretarías o subsecretarías por rama de las fuerzas armadas, como es el caso de Estados Unidos o Chile, o niveles específicos de vinculación político-militar en los gabinetes ministeriales.

Planificación estratégica de largo plazo. Se trata de planificación estratégica de apoyo a la definición de la política de defensa; en consecuencia, esta planificación alude fundamentalmente a la integración de los elementos de defensa y seguridad en su conjunto, en la perspectiva de posicionamiento del país en el Sistema Internacional. Es también una instancia de integración con el ministerio o secretaría de asuntos exteriores.

Proposición de la Política de Defensa. Cualquiera sea el mecanismo de definición de la Política de Defensa (Parte II, Párrafo) el planteamiento inicial de los contenidos de tal política debe emanar de la organización civil del ministerio, tanto en sus aspectos políticos como militares, sin perjuicio de las asesorías especializadas del estamento castrense. Además, considerando el carácter dinámico de tal política, el nivel político superior requiere de constante asesoría especializada en este campo, la que es proporcionada por la organización civil del ministerio.

Gestión Presupuestaria. En mérito de la especial relevancia que tiene la cuestión financiera en la conducción de la defensa, la gestión financiera es uno de los cometidos principales del ministerio o secretaría de defensa y su aplicación es casi universal. Esta gestión normalmente se efectúa por medio de una organización ministerial especializada que, por una parte, determina las necesidades presupuestarias de la defensa y, luego de su aprobación por el Congreso, efectúa la gestión en el nivel ministerial. Desde luego estos procedimientos obedecen a las realidades jurídica y política de cada país.

La adquisición de sistemas de armas. El último cometido relevante para la organización civil del ministerio de defensa es la adquisición de sistemas de armas. En realidad, en algunos casos, esto no se limita sólo a dichos sistemas, sino que se extiende a las adquisiciones militares en general; sin embargo, el alto perfil político y financiero de los sistemas de armas concentran la atención en ellos. En los sistemas comparados, especialmente los más avanzados, se han desarrollado agencias especializadas, la mayoría de ellas en el seno ministerial, que gestionan las adquisiciones de sistemas de armas por cuenta del Estado, las que luego son entregadas a las fuerzas militares para su empleo. Estas agencias usualmente emplean criterios y procedimientos empresariales y combinan los aspectos tecnológicos y financieros de las adquisiciones. Actualmente, agencias de este tipo existen en los sistemas más avanzados,⁶⁸ pero como concepto son plenamente aplicables a potencias medianas

68 Las más conocidas de estas agencias son; la *Direction Générale pour l'Armement* de Francia, la *Defence Procurement Agency* de Gran Bretaña, la *Färsvarets Materielverk* de Suecia, y la *Hauptabteilung Rüstung* de Alemania.

y constituyen un excelente método para incrementar la eficiencia en la adquisición de sistemas de armas. En todo caso, su integración y ubicación administrativa debe estar a las tradiciones política y burocráticas y a los principios jurídicos propios de cada país.

La existencia de dos estructuras paralelas en el ministerio puede generar competencias, celos burocráticos y búsquedas de poder: de hecho, éstos fenómenos son frecuentes en los sistemas comparados. La manera de evitarlos o al menos disminuirlos drásticamente, pasa por el establecimiento de una clara división de funciones y responsabilidades, de modo que cada una se mantenga dentro de su esfera propia de competencias y proporcione su asesoría al ministro o secretario de defensa, desde su ámbito de gestión. Ello de ninguna manera excluye la existencia de canales formales de vinculación técnica entre los distintos niveles de ambas estructuras; en la práctica burocrática estos canales son fundamentales, en la medida que casi todo lo que se resuelve en cada organización ministerial está más o menos afectado por lo resuelto en la otra y viceversa; por ello es altamente conveniente generar mecanismos que posibiliten una visión única y compartida entre la estructura civil política y el estado mayor del ministerio, en aquellas materias en que ello sea posible y conveniente.⁶⁹ La dificultad de separar lo político de lo militar, varias veces aludida, se aprecia también en el funcionamiento del ministerio de defensa, pero debe limitarse su efecto.

En síntesis, la Organización Política de la Defensa y el ministerio o secretaría de defensa admiten variadas formas, según las tradiciones administrativas y de gestión pública del país en cuestión; de igual modo, la naturaleza de las relaciones político-militares influye en tales configuraciones. Sin embargo, cualquiera sea la forma que adopten, deben contener las estructuras civiles y militares mencionadas en los párrafos precedentes y un conjunto de atribuciones, prerrogativas y potestades diferenciadas según el cometido de cada una, pero que les permita una interacción fluida y permanente en beneficio de la cabeza de la organización, el ministro o secretario de defensa. La gestión de defensa es una actividad continua y unitaria, en la cual los distintos elementos dinámicos y organizacionales actúan de manera permanente y finalizada.

Algunas reflexiones finales

La existencia de un ministerio o secretaría de defensa con la estructura decisional adecuada y con las atribuciones jerárquicas y legales suficientes cierra efectivamente el ciclo del proceso de conducción política de la defensa en cuanto habilita a las autoridades políticas para ejecutar sus responsabilidades públicas en la provisión del bien público Defensa Nacional en toda su magnitud actual. Esto incluye no sólo la defensa física del territorio del Estado, sino que el apoyo a su posicionamiento en el Sistema Internacional y la posibilidad que el país actúe como una entidad política independiente.

Por otra parte, es un hecho innegable que la importancia abstracta de la secretaría o ministerio de defensa se está incrementando significativamente. Este fenómeno es

69 Chuter, David, *Defence Transformation; a short guide to the issues* ISS monograph N° 49, Pretoria, 2000, chapter 4.

consecuencia, por una parte, del carácter más técnico que tiene actualmente la conducción de la defensa, lo que desde luego destaca a la agencia estatal encargada de su gestión y, en segundo término y muy derivado de lo anterior, porque las autoridades superiores de muchos países tienden a delegar sus facultades políticas de gestión y conducción de la defensa en los respectivos ministros o secretarios de esta cartera. Esta tendencia se advirtió primero en Estados Unidos con el nombramiento de Donald Rumsfeld como Secretario de Defensa de George W. Bush en 2001,⁷⁰ pero es igualmente perceptible en otros países. Es evidente que las condiciones doctrinarias que motivan el mayor perfilamiento del ministerio o secretaría de defensa en estos casos pueden manifestarse en muchos otros Estados que asuman sus responsabilidades de seguridad internacionales, especialmente en el caso de las potencias medias emergentes. Es sólo una cuestión de oportunidad y magnitudes.

Lo mismo es en esencia válido para con la modernización de la Organización Política de la Defensa. Ésta siempre involucra procesos complejos en cuanto deben asumir los elementos históricos en que se sustenta la relación político-militar, las realidades del poder al interior del sistema político, las sensibilidades que se pueden producir y otros varios. Además, esta modernización normalmente requiere de un entorno internacional favorable que minimice las presiones externas al proceso.⁷¹ No menos importantes son las sensibilidades militares, que serán mayores mientras más tradicionales sean las instituciones y más fuertes sus liderazgos militares y su vinculación con la política doméstica. En los sistemas representativos, además, la modernización de la Organización Política de la Defensa y del ministerio o secretaría respectiva, requiere de amplios consensos políticos, tanto por los procesos parlamentarios que son necesarios para la sanción legal de dicha modernización, como muy fundamentalmente para asegurar su permanencia luego de las alternancias en el poder inherentes a estos sistemas.

Todo lo expresado es, en lo sustancial, aplicable al caso chileno. La modernización de la Organización Política de la Defensa y, especialmente, del Ministerio de Defensa es una cuestión relevante en el posicionamiento de Chile en el Sistema Internacional y también en su escenario doméstico. En cuanto potencia media emergente, el país debe asumir los elementos estratégicos y de seguridad internacional implícitos en tal condición; además, existe una mayor demanda de la Comunidad Internacional para con el país, en cuanto a incrementar su participación en operaciones internacionales de seguridad. Las Fuerzas Armadas están desarrollando ya programas de modernización doctrinal, organizacional y tecnológico que les habilitarán para asumir esos nuevos cometidos.

70 En el caso de Estados Unidos, la asimilación del nombramiento de Rumsfeld con el incremento de la importancia de la Secretaría de Defensa se produjo como consecuencia de su papel de conductor político de la Operación Enduring Freedom (la Guerra de Afganistán) de octubre-noviembre de 2001 y luego, de la Segunda Guerra del Golfo, en marzo de 2003, en ambos casos con considerable éxito. Pero la influencia de Rumsfeld en la Secretaría de Defensa no se ha limitado sólo a su conducción política de ambas guerras, sino al reordenamiento de las relaciones político-militares en Estados Unidos y al fortalecimiento de la autoridad civil, una cuestión muy sensible en el sistema político estadounidense. Cohen, Elliot, opus cit, Afterword.

71 El caso del Sistema de la Ley del Cobre ofrece un ejemplo de un proceso de modernización en defensa (en este caso su financiamiento de capital) afectado por elementos externos: tanto la Ley N° 7.144 (de enero de 1942) que creó el Consejo Superior de Defensa Nacional como la Ley 13.196 (de enero de 1959) de origen del sistema actual, fueron debatidas y promulgadas como consecuencia de acontecimientos internacionales que afectaron profundamente la condición de seguridad de la República y luego de periodos de subinversión en defensa: la extensión al Pacífico de la Segunda Guerra Mundial y el incidente del Islote Snipe. En consecuencia, fueron legislaciones "de pánico" lo que impidió estudiar y ponderar correctamente las reales necesidades financieras de la defensa, ejercicio que está aún pendiente. Ver nota 48.

De igual modo se aprecia en el país la generación progresiva de un modelo más convencional de relaciones civiles–militares manifestada en el funcionamiento efectivo de las estructuras jerárquicas establecidas en la Constitución Política las que, a su turno, recogen las tradiciones más sólidas de las vinculaciones entre el poder político y las Fuerzas Armadas, originalmente definidas por Portales. Este modelo de vinculación descansa, sin embargo, en la efectiva capacidad del poder político de ejercer tales potestades, en síntesis, del ejercicio de un liderazgo en los términos referidos en la Parte II de este trabajo.

Todo lo expresado sugiere inequívocamente la necesidad que el componente político de la conducción de la defensa tenga las estructuras y atribuciones para ejercer efectivamente los cometidos que en estos escenarios, doméstico e internacional, le corresponde. En consecuencia, la modernización del Ministerio de Defensa Nacional y en términos más generales, la reestructuración y modernización de la Organización Política de la Defensa son tareas urgentes y necesarias.

CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA NACIÓN EN VENEZUELA A PARTIR DE LA VISIÓN GEOPOLÍTICA NACIONAL

ENRIQUE A. MARTÍNEZ FLORES*

For the Venezuelan nation, the proposal of induced politician change with the promulgation of the Constitution of the Bolivariana Republic, it has been an invaluable opportunity to meditate on the doctrinal elements that base the conception of Security and Defense of the State. From this perspective, the present article sketches a group of derived theoretical-conceptual positions of the documental analysis of the juridical basement developed since 1999, in the mark of that in the national political speech, it has been qualified as "Refoundation of the Republic"

The analysis which was made took as premise, the narrow linking among the geopolitical analysis as tool for the definition of scene and how, the layout of the same ones, defines the positioning of the Nation inside the world board, determining the interpretation that is made of the indicators that conform the outline of threats incidents on the foundations of the State-nation, and with base, on what we have qualified as geopolitical principles of the Nation, to estimate the possible manifestations or effects that could have on the politicians of national defense; national, regional and international environments.

VISIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA INTEGRAL

Hablar sobre la concepción de la Seguridad y Defensa Integral de la Nación, a partir de la visión geopolítica nacional, nos obliga a transitar por la interpretación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y a la reflexión sobre los elementos que definen el posicionamiento de la nación venezolana, dentro de la estructura del tablero continental, donde Venezuela, como actor latinoamericano promotor de la integración, está invitado a jugar un rol fundamental en la conformación de un bloque geopolítico en el marco de la cooperación.

Debe asumirse que la Seguridad es y ha sido una necesidad que ha estado presente en el hombre desde su aparición sobre la faz de la tierra y, más aún, desde su sedentarización, período en el que vio la necesidad de hacer uso de todos los recursos del medio y los de su propia existencia para implementar "estrategias" que le permitieran defenderse de todo aquello que amenazara la garantía de su integridad y de sus bienes.

* Profesor de Geografía y Ciencias Sociales; Magíster Scientiarum en Seguridad y Defensa Nacional. Se ha desempeñado como Docente Investigador en el Comando de las Escuelas del Ejército y Secretaría del Consejo de Defensa de la Nación Palacio Blanco; como Subsecretario Ejecutivo de la Secretaría del Consejo de Defensa de la Nación y como Subsecretario de Planificación Estratégica del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, en Caracas, Venezuela.

A través del tiempo, muchas han sido las interpretaciones que se han dado sobre la definición de seguridad, existiendo coincidencia en que la complejidad del tema viene dada por la falta de consenso y amplitud de los criterios que puedan ser considerados como válidos para su aceptación por el conjunto universal, en la construcción y desarrollo de una definición única que englobe las diversas corrientes que han venido siendo planteadas (Bayardi, 2001).

El debate se abre a partir del nuevo ordenamiento internacional y se concentra en buscar claridad sobre el objeto y sujeto de la seguridad, pues con la desaparición de la amenaza de la guerra total, afloraron en los distintos Estados (en una clara iniciativa para garantizar la sobrevivencia de los Estados-Nación), sentimientos más concretos asociados a su seguridad como: la preservación de la soberanía y la integridad territorial; el mantenimiento y fortalecimiento de su proyección geopolítica; la protección de los valores e intereses nacionales; la búsqueda del bien común y otras que no por menos importantes, se omitirán por no ser éste el objeto de la presente exposición.¹

En correspondencia con el debate abierto en el entorno internacional, la propuesta venezolana sobre la concepción de la seguridad, viene expresada en el artículo N° 2 de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación como:

“la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos”.

Desde esta perspectiva, se asume como un concepto político de corresponsabilidad entre el Estado, los ciudadanos y todos los sectores de la nación con una sensible visión humanitarista impregnada de una valiosa carga de lo social y lo cultural de la nación, y por ello, su existencia tiene más que ver con elementos de orden valorativo que de orden racional.

Es esta visión humanitarista, integradora en objetivos y de responsabilidad compartida de la noción de seguridad, la que se encuentra plasmada en el texto constitucional y que requiere ser analizada y extensamente debatida para promover la estructuración de una doctrina de seguridad y defensa integral de la nación, que se identifique con las condiciones propias de Venezuela como nación Bolivariana y que responda de la manera más amplia posible a las expectativas del Estado y de cada uno de los ciudadanos e instituciones que conforman al país.²

1 Céspedes y Valenzuela, señalan la necesidad de comprender este proceso, como el resultado de una demora en la ejecución de una reingeniería de Estado-Nación, con el objeto de hacerlo congruente con el Libre Mercado.

2 Para Celi de la Torre, como resultado de la transformación del contexto global acontecida durante el presente siglo, el tema de la Seguridad y Defensa de la Nación, ha dejado de ser un tema de naturaleza estrictamente nacional y asociado con el ejercicio del poder militar, inscribiéndose en una nueva distribución del poder político en el mundo, generando una estructura de relaciones y regiones que involucra países de diversa naturaleza, sujetos a la dinámica de una economía mundial unitaria [globalismo] y de escenarios políticos supranacionales.

Venezuela, dentro del bloque de las naciones subdesarrolladas de América del Sur y promotora de la doctrina del libertador, fundamenta la concepción de seguridad en los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, expresados a través del texto constitucional, donde reconociéndose la visión del proyecto de Estado que se busca asegurar, dentro del marco de la interdependencia que nos impone la globalidad, se expone de manera particular en su Título VII, la definición, principios, alcances y organización de la Seguridad de la Nación, destacando los componentes político, social, cultural e institucional, tanto en lo individual como en lo colectivo que la estructuran.

Con relación a esto, la seguridad de la Nación se proyecta a partir del fortalecimiento de una sociedad democrática, participativa, protagónica multiétnica y pluricultural, que sustentada en la doctrina del libertador, busca posicionarse geopolíticamente como promotora de la paz continental; la autodeterminación de los pueblos; la integridad de los territorios; la integración; la seguridad regional y el fortalecimiento del poder nacional como soporte de la independencia (figura 1).



De esta manera, Venezuela a partir del texto constitucional, se concibe como una unidad geopolítica democrática, social, de derecho y de justicia, comprometida con el respeto a los derechos humanos y la preservación de un modelo justo, federal y descentralizado que se enrumbe al alcance de los valores, derechos y principios plasmados en el preámbulo de la Constitución.

Siendo éste un Estado abierto al mundo con vocación global, participativa, autárquica, integradora, de justicia y equilibrada (figura 2), busca orientarse hacia el bien común de los ciudadanos, como la resultante de su desarrollo integral, y la conformación

de una estructura de poder "multipolar", para enfrentar los modelos hegemónicos y plutocráticos, generados por la estructura de poder anglosajón, que se extiende sobre la realidad del bloque latinoamericano.

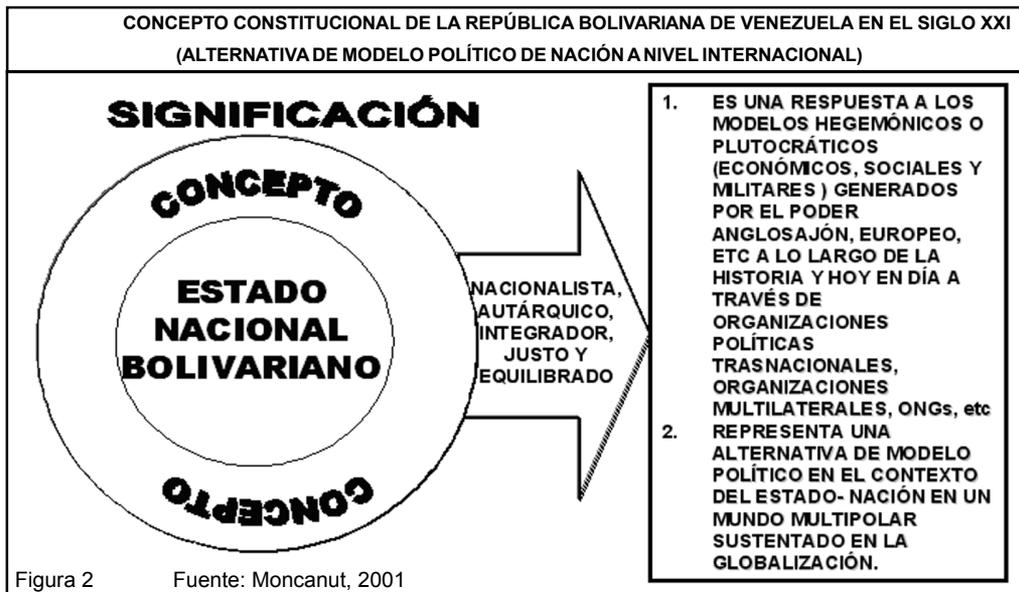


Figura 2 Fuente: Moncanut, 2001

En ese orden de ideas, la Constitución, a lo largo del Título VII, señala dentro de los elementos macroestructurales de la Seguridad y Defensa Integral de la Nación, al Consejo de Defensa, la Fuerza Armada Nacional y los órganos de la Seguridad Ciudadana (figura 3), como los elementos que de manera corresponsable con todos los ciudadanos, diseñan, formulan, orientan, conducen y desarrollan en el marco de sus competencias, las políticas y estrategias de Defensa Integral de la Nación.

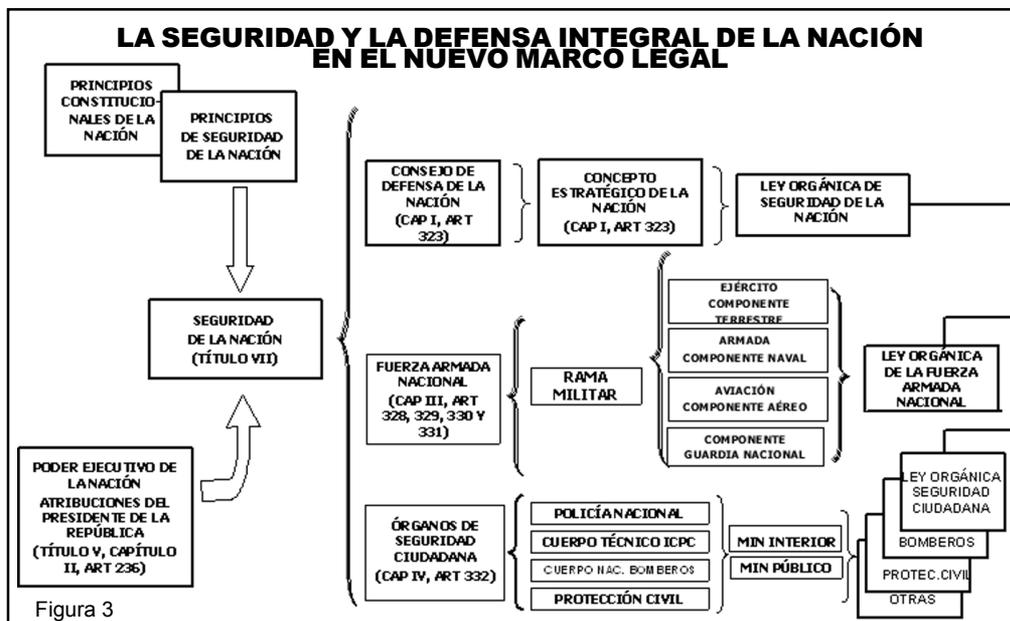


Figura 3

Siendo la Seguridad de la Nación una tarea de competencia y responsabilidad del Estado, genera en éste la obligación de “promover” y “producir” acciones de Defensa de carácter Integral, para enfrentar las amenazas actuales o potenciales a la seguridad, entendidas éstas acciones como... “condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad...” (Art. 2, Ley Orgánica de Seguridad de la Nación), y por ello, la conducción de éstas, confronta de manera multidimensional y multidireccional a las amenazas de cualquier naturaleza y procedencia tanto de carácter interno como externo.

En este contexto, podemos entender como amenaza a la Seguridad de la Nación, la... “percepción que [el Estado] tenga sobre las acciones reales o potenciales que otro Estado, o un actor interno, que teniendo la capacidad o intención, pueda realizar tanto para impresionar, como para imponer su voluntad en el caso de que una crisis escale hasta llegar a [nivel de] un conflicto” (Maldonado y Martínez, 1998). En la actualidad, nuestra nación reconoce (a través de diversos mecanismos de consulta nacionales e internacionales), que existe un amplio conjunto de amenazas reales y potenciales a su seguridad, que sin pretender mencionarlas en su totalidad y en cada una de sus dimensiones, podría afirmarse que las enunciadas a continuación, alcanzan a impactarla en todos y cada uno sus ámbitos de una manera particular o general (SECODENA, 2003).

AMENAZAS REALES

- Violación por parte de otras naciones de los principios internacionales establecido en el derecho internacional y por las organizaciones internacionales (O.N.U; O.E.A).
- Exclusión social y pobreza.
- Deuda externa.
- Inestabilidad política e ingobernabilidad democrática.
- Deterioro ambiental, manejo y escasez de recursos naturales.
- Narcotráfico.
- Terrorismo.
- Mafias internacionales y crimen organizado.
- Corrupción.
- Deterioro del sistema de seguridad social.
- Debilidad operativa de la F.A.N.
- Tráfico ilícito de armas.

- Inseguridad alimentaria.
- Inseguridad ciudadana y patrimonial.
- Inseguridad fronteriza.
- Inmigración legal e ilegal.
- Problemas limítrofes y fronterizos con países del Caribe, Guyana y Colombia.

AMENAZAS POTENCIALES

- Presencia de intereses foráneos en las comunidades indígenas.
- Deterioro de las condiciones económicas de las naciones menos desarrolladas.
- Desequilibrios tecnológicos.
- Desastres naturales.
- Conflictos internacionales.
- Producción, almacenamiento y empleo de armas de destrucción masiva.

De esta manera, se aprecia que al hablar de amenazas a la Seguridad de la Nación, se hace mención de un conjunto de situaciones que podrían calificarse como de tradicional aceptación en los múltiples diagnósticos elaborados – tanto dentro como fuera del país — sobre nuestra realidad regional. Sin embargo, partir de dicha consideración, implica tener presente que si bien los segmentos de vulnerabilidad de la seguridad de la nación están representados por los componentes del territorio nacional; del sistema jurídico y de la población (figura 4); se hace imperativo fundamentar su análisis en un enfoque esencialmente inclusivo, que disminuya el riesgo de darle una inadecuada significación a la potencialidad de otras manifestaciones, eventos o hechos que sucedan o puedan suceder en este contexto, los cuales permitirán construir diversos escenarios integrales que, en un marco temporal ajustado a los cambios que nos impone el entorno inmediato (en el corto y mediano plazo), permitirían estructurar una adecuada perspectiva de la realidad para el diseño y formulación de las políticas y estrategias que coadyuven a su neutralización o eliminación como amenaza real o potencial.³

3 Para Le Dantec, el tema de las amenazas a la seguridad en el presente siglo, ha tomado mayor fuerza y nuevas dimensiones, dificultándose reconocer la separación entre lo vinculado al tema económico o social o político o militar de manera independiente.



Con base en esto, se asume que asuntos como la pobreza, el narcotráfico y la seguridad ciudadana son de fundamental atención para la planificación de acciones de Defensa de la Nación. Sin embargo, se estarían dejando de lado parte de los problemas o situaciones que puedan ser considerados amenazantes, sino se incorporan todos aquellos asuntos relacionados con: catástrofes; calamidades; conflictos internos y externos; y aquellas circunstancias de carácter económico, que pueden incidir en el bien común de la población, que están ampliamente consideradas en el Artículo 338 de la Constitución de la República (1999) y en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (2000), coincidiendo con la propuesta extensamente aceptada en la comunidad latinoamericana y regional sobre el carácter multidimensional de las amenazas que afectan actualmente a la Seguridad de los Estados.⁴

Por ello, se hace necesario mantener una constante evaluación de los criterios escogidos para la ubicación y selección de las amenazas a la seguridad, a fin de darles la necesaria y suficiente flexibilidad y amplitud en el entorno de la compleja dinámica de la Seguridad de la Nación, incorporando como factores intervinientes elementos que pudieran considerarse de alta subjetividad, pero que sirven de fundamentación para disminuir los niveles de incertidumbre en el análisis estratégico e incrementar el grado de

4 Sobre este particular, se pueden examinar los documentos de: Conferencia Especial sobre Seguridad, llevada a cabo los días 27 y 28 de Octubre de 2003, en Ciudad de México; Declaración de Bridgeton: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica, llevada a cabo en Bridgeton, Barbados, el 04 de Junio de 2002; Declaración de Zona de Paz Suramericana adoptada en la II Reunión de Presidentes de América del Sur en julio de 2002 en Guayaquil; y Declaración de San Francisco de Quito para el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina.

acertividad en el diseño e implementación de las políticas dirigidas a la defensa integral de la Nación.

Para llevar adelante esta delicada tarea, el Estado venezolano, a través del texto de la Constitución en su artículo 323 y los artículos 36, 38 y del 41 al 46 de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, faculta al Consejo de Defensa de la Nación y su Secretaría para orientar y asesorar al Poder Público Nacional en el diagnóstico, seguimiento, análisis y diseño de políticas dirigidas a enfrentar las causas y consecuencias de las diversas amenazas que afectan a la Seguridad. En tal sentido, la Secretaría del Consejo de Defensa de la Nación, asumiendo la orientación organizativa que establece la Ley Orgánica de Seguridad, se estructura en diversos equipos de seguimiento y establece (dentro de su metodología) como criterios para la selección y verificación de las amenazas a la seguridad los siguientes:

- Son reconocidas por el Estado.
- Afectan la institucionalidad del Estado y a los componentes de la Nación.
- Involucran a dos o más actores institucionales del Poder Público.
- Afectan los recursos y/o áreas estratégicas de la Nación.
- Superan la capacidad individual de gestión institucional del sector responsable de su atención como problema de seguridad.
- Afectan a los intereses de la Nación.
- Afecta los principios y valores del Estado Democrático.

De esta manera, continuando con el acercamiento a la definición de los elementos doctrinarios de la Seguridad y Defensa de la Nación, se toma el artículo 322 de la Constitución;

“la seguridad de la nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional”.

Ésta define la competencia, fundamentación y ámbito de aplicación de la seguridad, dejando espacio para desarrollar afirmaciones como la que se hiciera en líneas prece-

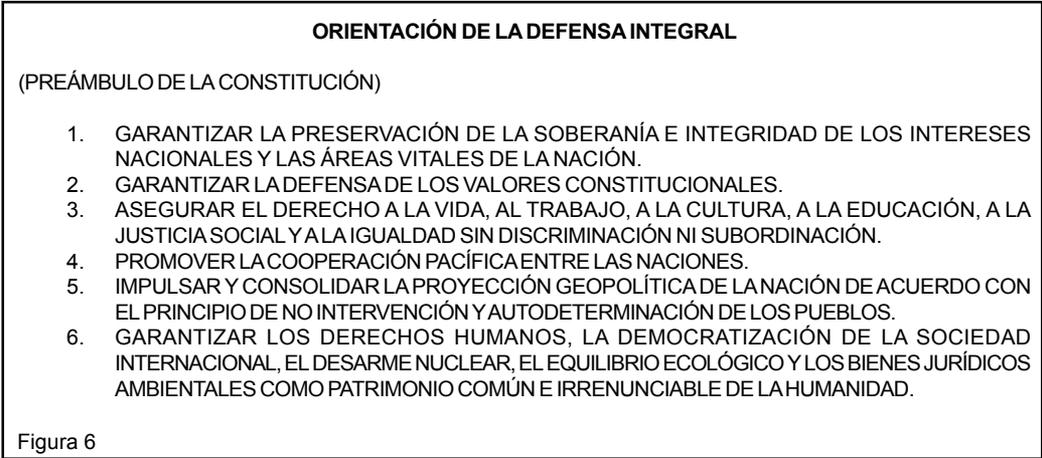
dentos, al considerarla como “la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los principios, derechos y valores constitucionales”.

Por ello, siendo los principios constitucionales de la seguridad: la independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos (Art. 326 de la Constitución); la síntesis de los valores constitucionales (preámbulo de la Constitución), el bien común de la población; y considerada la extensa mención que se hace a los derechos de la ciudadanía en el texto de la carta fundamental, se puede afirmar que la base constitucional de la Seguridad y Defensa Integral de la Nación, no se circunscribe al título VII de la misma, sino que se extiende a través de buena parte del articulado que la compone.

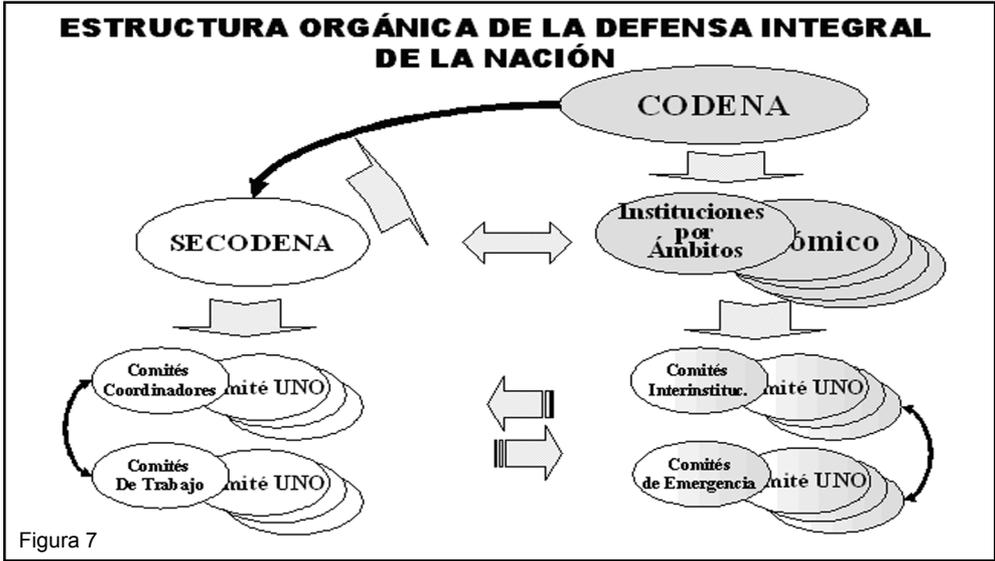
Al reflexionar sobre la fundamentación de la seguridad, se encuentra que la misma alude al desarrollo integral de la Nación⁵ y especifica que éste deberá tener carácter sustentable y productivo de cara a una plena cobertura de la comunidad nacional. Por ello, la amplitud del concepto abarca de manera inclusiva a los diferentes ámbitos de la seguridad y serán los referentes fundamentales para la estructuración a nivel estratégico nacional, de las políticas, planes y acciones de defensa de carácter integral que adelante el Estado.

En cuanto a la Defensa, considerada como un elemento eminentemente práctico de la gestión del Estado en cada uno de los ámbitos de la seguridad, es entendida de acuerdo con la Ley Orgánica de Seguridad (Art.3), como ...“el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación”. En tal sentido, los sistemas, medidas y acciones de defensa, abarcarán, no sólo los elementos de carácter físico del espacio geográfico, sino que de acuerdo con el preámbulo de la Constitución, se orientarán hacia: los derechos y elementos de carácter moral de la ciudadanía; los elementos de carácter geopolítico y geoestratégico del Estado; y lo relacionado con el respeto de los deberes y derechos universales del Estado venezolano frente a la comunidad internacional (figura 6).

5 Para efectos de la interpretación que se hace sobre el texto constitucional, se considerará el Desarrollo Integral de la Nación como: Conjunto de planes, programas, proyectos y acciones que orientan la realización de procesos creativos, así como a perfeccionamientos cualitativos y cuantitativos de los factores materiales e inmateriales del país. En el más alto nivel nacional, se orienta al mejoramiento de las condiciones políticas, económicas, sociales, militares, geográficas, ambientales, culturales, científicas y tecnológicas de la comunidad.

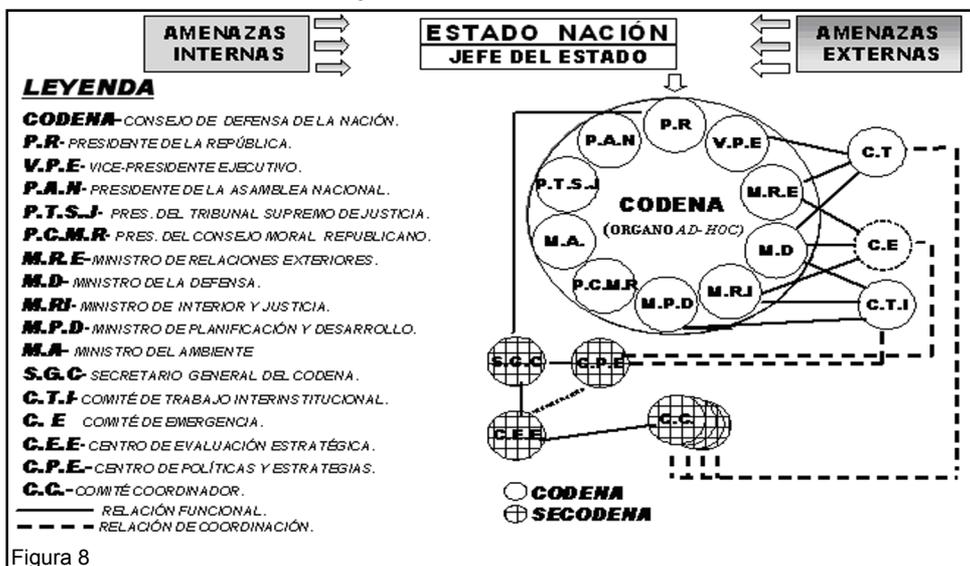


En cuanto a la fundamentación del Estado venezolano para el diseño de las políticas que orientarán la planificación de la Defensa Integral al más alto nivel estratégico, éste se apoya en el contenido del Concepto Estratégico de la Nación⁶ y se estructura a través del Sistema de Defensa Nacional (figura 7), que si bien no se puede considerar como un elemento orgánico del Estado, es definido por Maldonado (2002), como “el conjunto correlacionado y coherente de principios, normas y procedimientos, los cuales, constituyendo una forma de pensar y de actuar, son comprendidos y aplicados por la mayoría de los órganos involucrados o comprometidos en la consecución de los objetivos de defensa”.



6 De acuerdo con el Proyecto de Concepto Estratégico de la Nación, presentado para la discusión del Consejo de Defensa de la Nación por parte de su Secretaría General, el mismo será entendido como: *el documento base para la Planificación Estratégica Nacional en materia de seguridad, desarrollo y defensa integral, que parte del fundamento doctrinario, jurídico y político contenido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; en el cual se establece la dirección estratégica de la Nación para la formulación de lineamientos generales, políticas y estrategias, con el objeto de promover el desarrollo integral y reducir, neutralizar o eliminar sus amenazas, con el fin de salvaguardar y garantizar los intereses y objetivos nacionales.*

Dentro del Sistema, como instrumento para la formulación de las políticas de Defensa, el Estado cuenta con el antes mencionado Consejo de Defensa de la Nación (figura 8), concebido como... "máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del poder público en los asuntos relacionados con su defensa integral, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico", el cual, de manera integrada, deberá agrupar diversos miembros del poder público y del gabinete ministerial para el abordaje de los problemas de seguridad y defensa nacional que se deriven del complejo multidimensional de las amenazas reales y potenciales a la seguridad de la Nación .



A nivel administrativo, dentro del Sistema de Defensa de la Nación, existe como organismo de investigación y apoyo administrativo, la Secretaría General del Consejo de Defensa, ya antes mencionada por sus facultades, estructurada para ejecutar sus labores a través de sus componentes gerenciales (Secretaría General y Centros de Políticas y Estrategias) y operativos (Comités Coordinadores y de Trabajo) enunciados en la Ley Orgánica de Seguridad. Estos últimos encargados de analizar y evaluar todos los datos e informaciones necesarias para elaborar los estudios, recomendaciones y propuestas de políticas públicas requeridas por el Consejo.

En este contexto de amplitud y pluralidad institucional del Consejo de Defensa de la Nación, las políticas formuladas en esa materia se circunscriben al diseño de un lineamiento estratégico de carácter integral, que en armonía con el Concepto Estratégico de la Nación, enunciado en el artículo 323 del texto constitucional, se podría denominar Concepto Estratégico de la Defensa Integral,⁷ el cual, si bien no está considerado de manera explícita en los documentos oficiales que sustentan la doctrina de defensa integral de la nación, se estimaría que un instrumento con ese alcance deberá ser considerado en el seno del Consejo de Defensa de la Nación, a fin de orientar la gestión estratégica de la Defensa, arti-

7 La propuesta presentada se sustenta en la necesidad de concebir de manera diferenciada lo que es el Concepto Estratégico Nacional, que engloba los lineamientos políticos para conducir la estrategia nacional en su conjunto, de lo que debería ser considerado como los lineamientos para orientar la Defensa Integral, de donde se desprendería el Plan para la Defensa Integral de la Nación y los lineamientos para el Desarrollo Integral de la Nación, apuntalados en los lineamientos del X Plan de la Nación, que resultan en una suerte de elementos complementarios e interdependientes de este primero.

culando todos y cada uno de los elementos de poder del Estado, que en un momento puedan estar relacionados o vinculados con un determinado problema que afecte a la seguridad.

Tal consideración se enmarca en que ni la Constitución de la República, ni la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, definen con precisión el mecanismo de articulación entre la planificación de la defensa integral y la planificación del desarrollo integral para el logro de los objetivos nacionales, cuya síntesis estaría recogida en la propuesta del concepto estratégico de la Nación, que se concreta como documento base para la Planificación Estratégica Nacional en materia de seguridad, desarrollo y defensa integral de la Nación.

Siendo de esta manera que la Defensa de la Nación asume un carácter integrador de las acciones del Estado y de la ciudadanía venezolana, (dejando de ser campo exclusivo de la Fuerza Armada Nacional como aún se concibe en algunos países de la Región, y cuyos lineamientos encontramos recogidos en los denominados Libros Blancos de la Defensa), la clave del éxito de las mismas estará en la habilidad de los estrategas para saber conjugar la magnitud de la amenaza y de los recursos disponibles (planificación de la Defensa), a fin de que el sistema actúe con base en los intereses del Estado y sea apoyado voluntariamente por el pueblo, que es en definitiva en quien deberían de recaer los beneficios de las acciones de defensa nacional, de acuerdo con el texto de la Constitución. Cabe destacar sobre este aspecto que hasta la fecha, en Venezuela, a pesar de los esfuerzos realizados, no se ha alcanzado la total estructuración articulada de todos los componentes de este sistema, trayendo como consecuencia, en algunos, casos la dispersión de recursos y el limitado alcance de algunas de las políticas implementadas para la corrección de situaciones calificadas como problemas de seguridad del Estado, sin alcanzar los niveles de éxito esperados.

A la luz de esta visión general de la fundamentación de la doctrina venezolana en materia de Seguridad y Defensa Integral, el Estado maniobra hacia su proyección geopolítica, tanto dentro como fuera de sus líneas de frontera, a partir de un conjunto de principios y postulados teórico-conceptuales que permiten comprender los elementos significativos del posicionamiento de Venezuela dentro del tablero geoestratégico continental.

ELEMENTOS QUE DEFINEN EL POSICIONAMIENTO DE VENEZUELA

Como país soberano y con vocación democrática orientada a la cooperación e integración regional, en un entorno legislativo que postula el respeto a los derechos humanos, Venezuela se proyecta ante el mundo siguiendo un conjunto de lineamientos establecidos tanto en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de Seguridad, que podrían servir de referencia para explicar el posicionamiento asumido dentro de la complejidad internacional y regional.

Los elementos sustantivos de la República se identifican a partir de la lectura de: a.- los principios de la Nación; b.- los principios de la seguridad; c.- los derechos de la Nación; d.- los valores de la Nación; y, e.- los derechos ciudadanos (Figura 9); y que en los mismos se pueden identificar aquellos que representan un fundamento de base para el "razonamiento", en el plano del desempeño geopolítico del Estado venezolano; se pueden llegar a organizar, siguiendo (entre otros) los criterios de: a.- Frecuencia de aparición del elemento, asociado al comportamiento del Estado; b.- Elemento de libre aceptación de ésta y otras

naciones; c.- Significación para orientar la acción del Estado de manera discernible; y, d.- Grado de influencia para promover la sobrevivencia del Estado Nación, como respuesta alternativa al modelo hegemónico que predomina en las tendencias del nuevo orden mundial.

ELEMENTOS SUSTANTIVOS DE LA REPÚBLICA

PROYECCIÓN INTERNACIONAL				INTEGRA-CIÓN				COOPERA-CIÓN		GARANTÍA DD HH
PRINCIPIOS DE LA NACIÓN				INTEGRI-DAD		CONCU-RRENCIA	SOLIDARI-DAD	COOPERA-CIÓN	CORRES-PONSABILI-DAD	
PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD	LIBERTAD	IGUALDAD	INDEPENDEN-CIA	DEMOCRA-CIA	PAZ	JUSTICIA	SOLIDARI-DAD	PROMOC Y CONSERV AMBIENT	CORRES-PONSABILI-DAD	AFIRMAC DE LOS DD HH
DERECHOS DE LA NACIÓN	LIBERTAD		INDEPENDEN-CIA	INTEGRI-DAD	SOBERA NÍA	AUTO DETERMI NACIÓN				INMUNI DAD
VALORES DE LA NACIÓN VENEZOLANA	LIBERTAD	IGUALDAD	INDEPENDEN-CIA	INTEGRI-DAD	PAZ INTERNAC	JUSTICIA	SOLIDARI-DAD	CONVIVEN-CIA	BIEN COMUN	IMPERIO DE LA LEY
DERECHOS CIUDADANOS		IGUALDAD			EDUCA-CIÓN	JUSTICIA Y SEGUR. SOCIAL	EDUCAC. CULTURA Y DEPORTE	TRABAJO	VIDA Y FAMILIA	PROPIED PRIVADA
PRINCIPIOS DE LA GEOPOLÍTICA										

Figura 9

Con base en esto, se llega a afirmar que la independencia, la integridad territorial, la promoción de la paz internacional, la justicia social, la solidaridad, y la cooperación se convierten para Venezuela en los principios fundamentales de su proyección geopolítica, buscando manejar a través de la agenda política de gobierno, el logro de metas específicas en los planos nacional, regional e internacional, que garanticen la presencia del Estado venezolano en el concierto de las naciones (Cuadro 1) y sirvan de sustento para la ejecución de las políticas de defensa integral de la nación.

**CUADRO 1
PRINCIPIOS GEOPLÍTICOS DE LA REPÚBLICA**

PRINCIPIO	DEFINICIÓN	ÁMBITO	EFFECTOS - ACCIONES
COOPERACIÓN	Fundamento que orienta la acción conjunta del Estado y de los ciudadanos, para la generación de las bases del desarrollo integral (en la búsqueda del bien común) y el logro de los objetivos nacionales. Instrumento de participación implementado por las diferentes naciones en el ámbito internacional, dirigido a promover mayores niveles de seguridad y el logro de objetivos comunes.	NACIONAL	Fortalece el estado Imperio de la Ley Democracia participativa Equidad y Justicia en el acceso a los bienes y servicios Acceso plural a los bienes y servicios Ejercicio de la Soberanía Seguridad de la nación Desarrollo del Hombre
		REGIONAL	Equilibrio Geopolítico en la Región Incremento del poder Soberano en la Naciones de la Región Seguridad Cooperativa Fortalecimiento del potencial nacional
		INTERNACIONAL	Promoción del equilibrio social Promoción del Derecho Internacional Promoción de un orden mundial multipolar Promoción del Estado Social y de derecho, en el campo internacional
INTEGRACIÓN	Medidas, mecanismos e instrumentos, que inspirados en el ideal de la unidad política de las Naciones, son diseñados e implementados por los Estados, para promover el equilibrio en el orden internacional, a través de las políticas de buena vecindad. Unión racional y coordinada de algunas clases de recursos y de esfuerzos de dos o más Estados, instituciones u organizaciones, con el fin de lograr en forma cooperativa y armónica algunos beneficios generales y/o específicos.	NACIONAL	Profundización de la Democracia Participativa y Protagónica Igualdad social Equidad en la distribución de los recursos de la nación
		REGIONAL	Alianzas Regionales Promoción de la Democracia Participativa Fortalecimiento de las relaciones dentro de la Región Seguridad Regional
		INTERNACIONAL	Fortalecimiento de la imagen de país Cumplimiento de acuerdos y tratados Ejercicio del humanismo democrático Justo y racional uso de los recursos
INDEPENDENCIA	Derecho irrenunciable de una Nación, que le garantiza el goce y ejercicio de la libertad plena, la inmunidad y soberanía para la consecución de sus objetivos nacionales.	NACIONAL	Disminución de la tensión interna Orden Interno Democracia Reducción del gasto militar Reducción de armamentismo
		REGIONAL	Seguridad cooperativa Reconocimiento del Derecho Internacional Disminución del armamentismo Confianza Mutua
		INTERNACIONAL	Promoción de la Paz Rechazo al armamentismo "Seguridad exterior" Reducción de armas de destrucción masiva

PRINCIPIOS GEOPOLÍTICOS DE LA REPÚBLICA

PRINCIPIO	DEFINICIÓN	ÁMBITO	EFFECTOS - ACCIONES
JUSTICIA SOCIAL	Basada en la igualdad de los miembros de la sociedad, será la orientación fundamental del orden social que facilite una justa distribución de la riqueza y el acceso de todos los sectores sociales a los bienes y servicios de la Nación venezolana, promoviendo, así mismo, su desarrollo en el entorno internacional, dentro del marco de las leyes, normas y cualquier otra disposición escrita.	NACIONAL	Participación ciudadana Corresponsabilidad Reafirmación de los Derechos Humanos Promoción de la Defensa Integral
		REGIONAL	Integración multidimensional Alianzas estratégicas Acuerdos, pactos y tratados Seguridad cooperativa Aprovechamiento racional de los recursos
		INTERNACIONAL	Proyección democrática Promoción de los Derechos Humanos Atención a los compromisos internacionales
SOLIDARIDAD	Valor social fundamental por el que los ciudadanos se reconocen como iguales y comprometidos en una tarea común. Se promoverá la solidaridad como guía para la actuación dentro de la comunidad nacional e internacional en la búsqueda de un mundo libre, justo y más democrático.	NACIONAL	Amplitud del mercado Atención a las fronteras Comunidad de intereses y participación
		REGIONAL	Promoción del Estado Nación Fortalecimiento del poder relativo de los miembros Atención de compromisos internacionales Aprovechamiento y uso racional de los recursos Garantía de Independencia Orientación hacia los objetivos del Estado Seguridad Cooperativa
		INTERNACIONAL	Promoción de la unidad de las naciones Posicionamiento frente a la globalización Desarrollo de áreas fronterizas Aprovechamiento de los recursos Antimonopolio
PAZ INTERNACIONAL	Se promoverá la consolidación del imperio de la paz nacional e internacional, como la situación ideal de un país o comunidad que no está en guerra, impulsando la solución pacífica de las controversias, a través de la ejecución permanente de iniciativas dirigidas al logro del Bien Común de la sociedad.	NACIONAL	Nacionalismo - Conciencia Social - Identidad Nacional Logro de metas nacionales Ejecución de estrategias nacionales Capacidad de decisión Ejercicio de la libertad y soberanía nacional Supervivencia y desarrollo del Estado Convivencia pacífica
		REGIONAL	Unidad de los Estados-Nación Incremento del poder del Estado Ejercicio de la Soberanía Equilibrio regional
		INTERNACIONAL	Equilibrio internacional Reconocimiento del Estado Nación Respuesta al modelo hegemónico y plutocrático Autodeterminación y no intervención

Concepción de la Seguridad y Defensa de la Nación en Venezuela a partir de la visión geopolítica nacional

A partir de este esquema general de efectos o acciones esperables de la gestión del Estado venezolano, fundamentadas en lo que se ha denominado "principios de la geopolítica", se podrían analizar los logros alcanzados por la República en su relacionamiento con otras naciones, dentro de su política de defensa integral: en el contexto de su política exterior, de las estrategias implementadas para el uso racional de sus recursos estratégicos, de la dinámica que define el comportamiento de su entorno social y de las diversas iniciativas adelantadas para la ejecución de su modelo económico alternativo.

Venezuela, como país suramericano, ha estado históricamente comprometida con el desarrollo de la cultura andina en la región, que por imperativo de su ubicación espacial se hace también caribeña, amazónica y hasta por extensión, vinculada con el Atlántico (como espacio de interconexión hacia los continentes Africano y Europeo), a partir de sus extensas fronteras marítimas y continentales, en un complejo tejido de relaciones de recíproca influencia, asociada con la condición de vecindad.

Siendo un país encrucijada dentro del sur de América, está altamente influenciado por el globalismo⁸ imperante dentro de la sociedad post industrial y se inserta dentro de los mercados de dominación, con una cierta ventaja comparativa frente a otros países poco desarrollados, por efecto de su economía rentista petrolera (que ha consolidado una basta estructura de mercado); su biodiversidad y riqueza de sus ecosistemas; y, por representar dentro de la región americana una propuesta política para la conformación de una sociedad democrática participativa y protagónica, que promueve el equilibrio entre las naciones basado en la coexistencia pacífica, como alternativa a los procesos hegemónicos internacionales, que promueven el conflicto y la confrontación.

Sin embargo, no por ello se escapa del esquema imperante de la desigual distribución del bienestar, promovido a nivel global por las fuerzas económicas y políticas que controlan los vectores de poder; el resurgimiento de escenarios de conflicto no convencionales, vinculados a nuevas formas de amenazar y preservar la seguridad de las naciones; el impacto del modelo de economía global, promovido desde las naciones desarrolladas hacia la periferia; y las fuerzas impulsoras del debilitamiento del Estado-Nación, a través de la reconceptualización de la soberanía y de la integridad territorial, como elementos negociables dentro del posicionamiento internacional (Nogue y Vicent, 2001).

De esta manera, influida por las grandes tendencias evolutivas del presente siglo (demografía, cultura, ciencia y tecnología y comunicaciones, entre otras), Venezuela se posiciona a nivel regional como promotora de un cambio para confrontar la complejidad que acompaña a la post modernidad del siglo XXI, motorizadas con el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de los tres grandes bloques de poder, emplazados en América, Europa y Asia.

En esa dirección, formula proposiciones para el apuntalamiento de actores y mecanismos regionales y continentales emergentes (Pactos, ONG's, Alianzas, etc.), que puedan entrar a competir en el espacio geoeconómicamente organizado como bloques o reagru-

8 Dentro de la amplia consideración, que sobre los efectos y características del proceso globalizador se han venido haciendo a través del análisis del modelo de ordenamiento del mundo luego de la caída del Muro de Berlín, surge, a nuestro modo de ver, una clara perspectiva ideológica que busca fundamentar los procesos de integración continental promovidos por los ejes de poder económico internacional, y que Moncanut, (2001), en su análisis del "Origen del Conflicto Moderno" al referirse a la Nación venezolana, ha calificado como Globalismo y lo define acertadamente como: "una ideología, un modelo de organizar ideas dentro de un esquema interrelacionado, el cual sostiene argumentalmente que dada una Nación con intereses dominantes ubicados en varias latitudes planetarias, su acción de defensa de esos intereses implica la intervención extraterritorial, supranacional y suprasoberana por la vía que sea evaluada como conveniente: militar, política, económica, etc."

paciones tipo MERCOSUR y CAN, buscando mantener la vigencia de categorías como el Estado Nación, frente a las propuestas de globalización geoestratégica que convergen peligrosamente hacia los fundamentos de la identidad, la soberanía, la integridad territorial y la cohesión de la sociedad de los países no desarrollados (Nogue y Vicent, 2001).

En cuanto al manejo de su orientación geopolítica con el frente caribeño, se ha buscado maximizar las oportunidades de las iniciativas integradoras puestas en práctica a través de los dos mil doscientos cincuenta kilómetros de costas, promoviendo la cooperación para la utilización racional de los recursos del mar; la solidaridad y justicia social, como instrumentos para promover la búsqueda de un nuevo orden internacional; y, la integración como guía para alcanzar la unidad regional, aún más allá de las diferencias existentes en materia de demarcación de límites y delimitación de espacios soberanos con las naciones limítrofes.

En el frente andino, cuya dinámica está impregnada de las iniciativas de cooperación e integración, se ha buscado históricamente, sustentado en sus vínculos geográficos, históricos y culturales, fortalecer las ventajas comparativas de la vecindad en cuanto al uso de sus recursos naturales; las comunicaciones a través de un amplio esquema multimodal dentro de la región; y, el comercio exterior dentro de la gama de productos contemplados en los acuerdos de integración. Así mismo, sustentado en los principios de solidaridad y justicia social, la constante implementación de actividades dirigidas al desarrollo de políticas públicas de carácter intraregional en el orden socio-cultural, y finalmente, las relaciones diplomáticas para aprovechar las oportunidades de los vínculos regionales y reducir las amenazas y debilidades que determinan las situaciones problemáticas que hoy se presentan en las áreas fronterizas y transfronterizas de la nación.

Y en el frente amazónico-brasileño, que abarca más de doscientos kilómetros de áreas selváticas y de montaña, Venezuela ha realizado un amplio trabajo de integración y desarrollo fronterizo, buscando preservar los recursos ambientales disponibles en la zona de contacto; la defensa de los pueblos indígenas allí concentrados; el incremento del intercambio en los sectores energía, agro, educación y comercio entre otros; la reducción de la problemática social y de minería ilegal en la región; y la promoción de la interconexión con el Río de La Plata, incrementando la presencia y cooperación con los países vecinos del Sur, en aquellas áreas de interés común para el desarrollo de las naciones y de la región en general.⁹

Con esta visión proyectada de los fundamentos de la geopolítica nacional, y con base en la sustentación doctrinaria que ofrecen la Constitución y las leyes venezolanas, el Estado asume la necesidad de construir la propuesta estratégica para la Defensa Nacional, a partir de la concepción estratégica nacional, materializada en los planes de desarrollo y defensa integrales.

En atención a esto, y siendo el análisis geopolítico el instrumento fundamental para la elaboración de los escenarios requeridos para la toma de decisiones en los niveles: político, político-estratégico, y estratégico de conducción del Estado, la orientación estratégica de la Defensa Nacional se estructura prospectivamente a partir de estos saberes para guiar el

9 A partir de 1999, Venezuela ha venido concentrando su esfuerzo en materia de integración en su frontera Sur, a través del trabajo del "Grupo de Trabajo para el Desarrollo Fronterizo" con Brasil, destacándose los proyectos nacionales y binacionales propuestos durante los años 2000 a 2003, dirigidos a las áreas de infraestructura y comunicaciones; comercio y aduanas; ambiente y ecología; salud, educación y turismo.

diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para la Defensa Integral de la Nación.

Desde esta perspectiva, el análisis geopolítico aportaría a la Defensa Nacional los conocimientos que permitan explicar los fenómenos políticos desde una perspectiva integral, valorando en su justo impacto: a.- los intereses y objetivos de la Nación; b.- los antagonismos e hipótesis de conflicto que pudieran estar proyectados o presentes; c.- el potencial nacional, en todas y cada una de sus manifestaciones; y d.- el entramado de las relaciones internacionales, que en buena manera definen las dimensiones de ocupación y preocupación de quienes diseñan y analizan las políticas en el campo de la defensa nacional.

BIBLIOGRAFÍA REFERENCIAL

- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario, Viernes 24 de Marzo de 2000.
- Bayardi, J. (2001), El Estado Nación y su Seguridad, en: Escenario 2 Revista de Análisis Político, N° 5, Diciembre. [Revista en línea], Disponible: http://www.escenario2.org.uy/numero5/ff.aa_bayardi.html
- Celi de la Torre, P. (2001), Economía mundial, Estados nacionales y seguridad colectiva. en: Revista de las Fuerzas Armadas de Ecuador, Septiembre. [Revista en Línea], Disponible: <http://www.fuerzasarmadasecuador/>.
- Célis, C. (1988), Introducción a la Seguridad y Defensa, Caracas: Venezuela, Ediciones Funda IAEDEN.
- Céspedes, C. y Valenzuela, R. (2003), La integración Latinoamericana, utopía o voluntad de ser: una perspectiva desde la óptica de la Defensa. Política y Estrategia, (89), 51-77.
- Drucker, P. (1997). The global Economy and the Nation-State. En: Foreign Affairs. Septiembre-Octubre. [Revista en línea], Disponible: <http://www.foreignaffairs.org/>
- FUNDAIAEDEN. (1997), Compendio de la Geopolítica en Venezuela.
- García, N. (1997), Introducción a la Gerencia Estratégica de la seguridad y Defensa, Caracas, Venezuela, Ediciones Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional.
- Ianni, O. (1999), Teorías de la Globalización, Madrid, España, Siglo Veintiuno Editores.
- Le Dantec, F. (2003), Otra Perspectiva para afrontar las Amenazas a la Seguridad Regional, Política y Estrategia, (89), 44-50.
- Linares, W. (2002), Valores para la Seguridad, Defensa y Desarrollo, Ediciones de la Asamblea Nacional de Venezuela.
- Maldonado, V. y Martínez, G. (1998), Glosario de Seguridad y Defensa Nacional. Caracas, Venezuela, Ediciones de la Secretaría General del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.
- Moncanut, T. (2001), Orígenes del Conflicto Moderno. Mimeo, Secretaría del Consejo de Defensa de la Nación.
- Nogue, J y Vicente, J. (2001), Geopolítica, identidad y globalización, Colección Ariel Geografía, Barcelona, España, Editorial Ariel.
- República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, Gaceta Oficial N° 3.594 del 18 de Diciembre de 2002.
- Rojas, F. (1999), Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad, FLACSO, Chile, Editorial Nueva Sociedad.
- Secretaría del Consejo de Defensa de la Nación. (2003), La SECODENA y los problemas de Seguridad y Defensa Integral, Mimeo.
- Secretaría del Consejo de Defensa de la Nación. (2003), Proyecto de Concepto Estratégico de la Nación, Mimeo.

Del prototerrorismo al narcoterrorismo. Revisitando la violencia política en América Latina

IVÁN WITKER BARRA*

This document analyses political violence in Latin America, and proposes a periodization and conceptualization oriented to provide information as regards its nature throughout time. When political violence began, in the early 1900's, it was represented by insurgency, associated to some nationalist trends and to social redemption. It reappeared later, during the 60's, as "insurreccional focus", having a marked ideological accent, influenced by the third world revolutions, specially the Cuban one, and closely related to social and economic demands, as well as to the generation gap of the 60's. Then, there is a last stage we can see in the 80's, associated to the Cuban military penetration and to the Sandinista revolution, as well as the decline of foreign support following the fall of the URSS. The timeline ends with an insight to the narcoterrorism phenomenon.

Apuntes para entender sus orígenes

Hacia 1967, Octavio Paz reflexionaba en **Corriente Alterna**, que en América Latina se han dado tres tipos de manifestaciones en contra del orden existente, la revuelta, la rebelión y la revolución. La primera, decía Paz, es instintiva y vive en el subsuelo del idioma y las sociedades, surge de pronto con violencia telúrica. La rebelión en cambio es individualista, es el desobediente que se levanta contra la autoridad. Pero la revolución, advertía Paz, es una palabra intelectual, que alude a sacudimientos de los pueblos y de las leyes de la historia. Este juego de palabras que propone Paz apunta a la médula del problema, pues calza con aspectos tan centrales de una aproximación analítica y racional, como es la periodización de la violencia política latinoamericana, fundamental para entender a cabalidad sus orígenes, sus evoluciones, sus racionalidades, su contexto y excentricidades, su significado y dramatismo.

En efecto, una de las principales características que registra los primeros años del siglo que acaba de concluir, fue la irrupción de grupos armados que, pese a exhibir ciertos rasgos de organización y estructuración, practicaban una lucha de tipo irregular, que formaba parte de una estrategia general de implantación en áreas geográficas consideradas esenciales. Producto del planteamiento de una lucha de carácter irregular, estos grupos recibieron la denominación de insurgentes, característica que les sirvió para enfrentar con éxito a Ejércitos y Gobiernos que no estaban preparados para este tipo de sublevaciones. Estos grupos insurgentes primigenios llevaron a cabo, así, exitosamente sus operaciones logísticas, sus campañas a favor de despertar simpatías en las poblaciones locales, en una lucha cuyo *leitmotiv* era, en lo esencial, una reivindicación de tipo nacionalista y de redención social. Este tipo de lucha guerrillera fue adoptado, décadas más tarde, por grupos ideologizados, nacidos al alero o por influencia de la Revolución Cubana, varios de los cuales reclamaban

* Ph.D. en Comunicaciones por la Universidad Carlos IV de Praga. República Checa. Actualmente es investigador del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago, Chile y profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos en Santiago de Chile. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación **Estado, Sociedad y Terrorismo (Fondecyt N° 1030017)**. Fue publicado originalmente por la revista Iberoamericana *Quinqueeclesiens*, N° 2, anuario del Centro Iberoamericano de la Universidad de Pecs, 2004.

para sí ser parte del legado histórico de aquellos movimientos insurgentes primigenios.

Por razones metodológicas y de claridad expositiva, en este trabajo se utilizan algunas denominaciones hermenéuticas con la finalidad de establecer algunas diferenciaciones esenciales tanto desde el punto de vista cronológico como de la naturaleza de los grupos en estudio. Así, por ejemplo, los grupos primigenios (México, Bolivia, El Salvador, Nicaragua) son conceptualizados bajo la noción **movimiento insurgente**, entendiendo por ello un conjunto orgánico de hombres que se subleva contra el orden establecido y cuyos objetivos se plasmaron en documentos básicos (arengas, manuscritos, intercambios epistolares y otros).

En tanto, a los grupos revolucionarios formados en la década de los 60 por influencia directa o indirecta de la Revolución Cubana, les cabe la denominación **movimientos foquistas insurreccionales**,¹ que dan cuenta de todo el proceso de teorización que trajo consigo. En este caso, se trata de grupos de sublevados que, producto de una mayor definición ideológica de sus cúpulas, identifican con precisión su propia noción de enemigo, generando una tríada gobierno, capitalismo, imperialismo. Son grupos que expresamente rechazan la democracia representativa.² Este ejercicio intelectual en torno a la naturaleza de su propia insurrección, ubica a estos grupos de sublevados en una categoría distinta a la de los movimientos insurgentes, donde los objetivos son más difusos y el sentido de su lucha aparece más como una cuestión de instinto que producto de una reflexión elaborada.³

En este sentido, la diferencia más dramática se produce con la llegada de Pancho Villa y de Emiliano Zapata a la sede de gobierno en México sin que ninguno supiera cómo enfrentar la nueva etapa, signada por la necesidad de administrar el Poder.

En cambio, los focos guerrilleros de los sesenta fueron instalados por personas con cierto nivel de formación, estudiantes universitarios, militares y policías de alto rango, que por razones diversas (cosmopolitismo, contacto con las formas socialistas de ejercicio del Poder o labores previas en organizaciones jerarquizadas) conocían sus objetivos finales, las formas de administración y las estribaciones burocráticas de todo Estado.

Por lo tanto, aquí se propone una periodización que parte con la etapa de los movimientos insurgentes, sigue con el auge del foquismo insurreccional y, luego con una tercera, susceptible de denominar narcoterrorismo. La etapa del foquismo insurreccional se subdi-

1 Se ha optado por estos referentes conceptuales en virtud de que, pese a la disparidad de puntos de vista existentes en la literatura sobre este tema, sí se aprecia cierta concordancia entre los principales autores en reconocer la influencia de Régis Debray, quien fuera el primero en formular la teoría del "foco guerrillero".

2 Los grandes slogans revolucionarios de la época hablan por sí solos de este rechazo: "¡Crear, crear, poder popular!" (que evidentemente rechaza los poderes constitucionalmente establecidos), "¡Ho Ho Ho Chi Minh, lucharemos hasta el fin!" (que denota un claro sentido de asociatividad tercermundista), "¡Pueblo, Conciencia, Fusil, MIR, MIR, MIR!" (de connotaciones evidentemente violentistas).

3 En la disciplina de las relaciones internacionales, la insurgencia se entiende como asunto esencialmente doméstico. Durante la Guerra Fría, los movimientos insurgentes se autodenominaban "movimientos de liberación nacional", combatidos por tropas adiestradas en "lucha antiinsurgente", cuyo énfasis era el combate irregular. En las precisiones conceptuales contenidas en este trabajo se han tenido en consideración las siguientes obras: Evans, Graham et.al. **Dictionary of International Relations**, BasicBooks, Londres, 1995, Ziring, Lawrence, Plano, Jack y Olton, Roy **International Relations Political Dictionary**, Western Michigan University, 1995 y Scruton, Roger **Slovník politického myšlení** (Dictionary of political thought) Tlantis, Praga, 1989.

de en tres momentos, el del prototerrorismo (del 59 al 67), el del foquismo propiamente tal (desde fines de los 60 hasta fines de los 70) y el de maduración (desde 1979 a 1989).⁴

Parece entonces pertinente tener presente que la existencia de movimientos insurgentes a comienzos del siglo XX es un antecedente histórico relevante, pues permite comprender, con la profundidad necesaria, las razones por las cuales en América Latina irrumpió con posterioridad tan fuertemente en lo operacional y lo discursivo el foco insurreccional. Sin embargo, con la excepción del Frente Sandinista nicaragüense (FSLN), no existe un vínculo directo entre los movimientos insurgentes de comienzos del siglo XX y las experiencias guerrilleras posteriores.

Desde luego que los movimientos insurgentes que practicaron con mayor éxito la lucha irregular fueron aquellos que nutrieron a los movimientos campesinos de Emiliano Zapata y Francisco Villa en México. Mientras Zapata privilegió la toma de conciencia social entre los campesinos del sur de México, la División del Norte de Pancho Villa, devino en un verdadero ejército irregular, con enorme sustento en poblaciones locales, lo que les permitió ejecutar acciones de enorme envergadura, como fueron sus sucesivas incursiones a territorio estadounidense en 1915 y 1916, llegando a tomar el poblado estadounidense de Columbus, lo que obligó al Ejército norteamericano a montar infructuosamente una vasta contraofensiva a cargo del general John Pershing, al mando de 11 mil hombres, en 1915.⁵

Los movimientos insurgentes de Zapata y Villa fueron vitales, tanto para la derrota del Ejército, que defendía la continuidad en el poder de Porfirio Díaz, como el de los militares restauradores al mando de Victoriano Huerta. Ambos movimientos insurgentes gestaron uno de los mayores acontecimientos políticos del siglo XX, la Revolución Mexicana, la cual no sólo tuvo un fuerte impacto en el resto de América Latina, sino que universal, especialmente por la violencia física y material desplegada.⁶ Fue tal la fuerza militar y el grado de implantación que alcanzaron las fuerzas zapatistas y villistas en vastos territorios del norte y sur de

4 El excelente trabajo de Gabriel Gaspar **Las Guerrillas en América Latina**, FLACSO, Santiago de Chile, 1997, propone cuatro etapas: a/ foquista (desde la Revolución Cubana a la muerte de Guevara), b/ guerrilla urbana (fines de los 60 comienzos de los 70), c/ crisis centroamericana y surgimiento de organizaciones político-militares (triumfo sandinista a acuerdos de paz de El Salvador y Guatemala) d/ guerrillas post Guerra Fría. Gaspar sugiere analizar de forma separada a Sendero Luminoso. Otro intento de periodización es el Jorge Castañeda, quien en su libro **La Utopía desarmada**, habla de dos "olas guerrilleras" en la región; una con la Revolución Cubana como émbolo, la otra con la Nicaragüense. Esta aproximación pone énfasis en los efectos más que en la naturaleza de los grupos. Nuestra propuesta es muy afín a la de Gaspar y difiere de ella en dos aspectos. El de la denominación de cada período y la necesaria inclusión de Sendero Luminoso y las FARC en la tercera etapa, el Narcoterrorismo, pues estimamos existen antecedentes suficientes como para categorizarlos de manera conjunta. La denominación de prototerrorismo nos parece terminológicamente más precisa para el período 1959-1968. Asimismo, proponemos la necesidad de dar un vistazo previo a los movimientos insurgentes primigenios como una forma de contextualizar adecuadamente lo que ocurre posteriormente en Nicaragua, El Salvador y Chiapas. Otra diferencia conceptual con el trabajo de Gaspar es que el fenómeno general preferimos verlo bajo la noción de **violencia política** que hace uso intermitente de un instrumento preciso como es el terrorismo. En un sentido estrictamente retórico, nos parece restrictivo aprehender el fenómeno como una simple proliferación de focos guerrilleros.

5 Uno de los estudios sobre la política estadounidense hacia el México revolucionario, considerado clásico en la disciplina de las relaciones internacionales, es DUROSELLE, Jean Baptiste **Política exterior de los Estados Unidos 1913-1945**, FCE, México D.F. 1965. En él, DUROSELLE se refiere a los movimientos insurgentes de Villa y Zapata como "guerrilla"; califica a Villa como "peón analfabeto, pero admirable conductor de hombres", a Carranza como "ardiente constitucionalista, nacionalista sin transacciones, reformador social, anticlerical, de carácter implacable", pp. 79-81.

6 La violencia telúrica de la Revolución Mexicana, en el decir de Paz, dejó 250 mil personas muertas, mientras que otras 750 mil murieron por causas indirectas atribuibles al conflicto: hambrunas, enfermedades, heridas. Toda la burocracia de la administración de Porfirio Díaz -64 mil personas- murió o fue jubilada, colapsó el sistema bancario y monetario. Buena parte de la elite *porfiriana* (políticos, sacerdotes, militares y empresarios) partió al exilio o murió en la revolución.

México, que el sector moderado y más nacionalista de la revolución, al mando de Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, se vio en duros aprietos para imponer sus políticas estabilizadoras y debió negociar una serie de acuerdos, muchos de los cuales quedaron plasmados en la Constitución de 1917. Quien otorgó a este movimiento irregular el calificativo de "insurgente" fue el periodista norteamericano John Reed, autor del clásico **México insurgente**.⁷

En tanto, en Centroamérica se produjo, igualmente a comienzos del siglo XX, una serie de acontecimientos, de menores dimensiones, pero que claramente constituyen reverberaciones de la Revolución Mexicana. Se trató de movimientos esencialmente campesinos, con inclinaciones nacionalistas y fuertemente contrarios a la ingerencia extranjera, especialmente estadounidense. Así, por ejemplo, en Nicaragua hacia finales de la década del 20 se formó un grupo armado que comenzó a hostigar, mediante una lucha de carácter irregular, a las tropas norteamericanas que se habían establecido en el país en 1912. Aquel movimiento de corte nacionalista estuvo dirigido por Benjamín Zeledón, y su actividad militar fue debilitándose paulatinamente. Sin embargo, la presencia militar estadounidense en Nicaragua adquirió carácter intermitente y, en octubre de 1926, César Augusto Sandino, quien había vivido anteriormente en México como trabajador en la industria petrolera, se alzó en armas, inaugurando otro movimiento de guerra irregular, que duró hasta 1933, año en que se volvieron a retirar los soldados norteamericanos. El asesinato de Sandino, al año siguiente, despertó simpatías por la "gesta nacionalista" que había protagonizado, y sirvió de inspiración al movimiento guerrillero que en 1979 derrocó a Anastasio Somoza, siendo su figura y su pensamiento un elemento importante para comprender la proliferación de grupos guerrilleros en toda Centroamérica en la década de los 80.⁸ El vínculo entre el movimiento insurgente de Sandino y la guerrilla sandinista que triunfa en 1979 está dada por la participación de uno de los sobrevivientes de la guerrilla de Sandino, el coronel Santos López, en la fundación del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Un movimiento análogo, aunque de dimensiones algo más modestas, surgió en el vecino El Salvador bajo la conducción de Farabundo Martí, quien en 1927 se había integrado al movimiento insurgente de Sandino, de quien oficiaba como una especie de secretario privado. Martí llegó a recibir el grado de coronel al interior del movimiento insurgente nicaragüense y regresó a El Salvador en 1930, siendo designado Secretario General del Partido Comunista, cargo desde el que organizó una importante insurrección en 1932, que al ser sofocada por el Ejército causó millares de víctimas. Martí fue fusilado luego de fracasar aquel levantamiento.⁹

7 Reed estudió periodismo en Harvard y cubrió la Revolución Mexicana para el **Metropolitan Magazine** y para el **World** durante varios años; trabó amistad con Venustiano Carranza y con Pancho Villa. Convivió con las huestes villistas durante varios meses, e incluso los acompañó en asaltos y enfrentamientos con el Ejército. Su libro fue editado inicialmente sólo en inglés en 1914; en español fue publicado por primera vez en 1954 en México por FCE. Su vida fue llevada al cine por el director mexicano Paul Leduc en 1971 con el nombre de **Reed, México insurgente**.

8 La bibliografía sobre Sandino es relativamente extensa, aunque debe destacarse a su gran biógrafo el periodista argentino Gregorio Selser, cuyas obras principales son: **El pequeño ejército loco. Sandino y la operación México-Nicaragua**, **Sandino: general de hombres libres**, y **Sandino**. Selser fue por décadas el único conocedor a fondo de la personalidad y trayectoria política de Sandino. En la década del ochenta, la vida de Sandino fue objeto de una investigación más acuciosa por parte de nicaragüenses como Sergio Ramírez, del canadiense Marco Navarro-Genie y del estadounidense Thomas Walker.

9 El estudio de la violencia política en América Latina estaría incompleto sin mencionar la sangrienta represión a la revuelta cristera mexicana (1926-1929), movimiento que debe ser entendido como una reacción campesina católica contra el autoritarismo del Estado surgido tras la Revolución, anclado en la Constitución del 17, que tenía fuertes rasgos de intolerancia religiosa (prohibía manifestaciones públicas de fe cristiana y desconocía jurídicamente a la Iglesia Católica). Los cristeros llegaron a tener 25 mil hombres armados principalmente en los estados occidentales, aparte de cientos de combatientes

Décadas más tarde, en 1952, en Bolivia emergió un movimiento irregular en torno al Movimiento Nacionalista Revolucionario, el cual logró derrotar militarmente al Ejército boliviano y dio paso a un nuevo esquema político, que dominó por varias décadas el país altiplánico.

Todos y cada uno de estos movimientos insurgentes, tuvieron como rasgo común central su carácter irregular en el sentido político y militar. Sin embargo, fueron portadores de un discurso de fortísimas reivindicaciones sociales, y por ello alcanzaron importantes niveles de legitimidad (y masividad en los casos mexicano y boliviano), cuando no de abierta simpatía, entre los sectores más desposeídos de estos países, y posteriormente, en la opinión pública latinoamericana e internacional.

En el caso de la Revolución Mexicana, ésta inauguró un régimen de peculiares características políticas, con un Estado omnipresente aunque muy inclusivo desde el punto de vista social, donde las posturas radicales de cualquier signo eran atemperadas desde el gobierno, utilizando de manera recurrente un discurso nacionalista con tintes sociales. Ello, junto a algunas importantes dosis de retórica latinoamericanista, tercermundista y en favor de un No-Alineamiento efectivo. El complejo régimen introducido por el PRI gozó de amplias simpatías en el resto de la región, producto fundamentalmente de una elaborada política exterior, fuertemente arraigada en principios doctrinales (Doctrina Estrada), lo que lo llevó a ganar importantes cuotas de legitimidad.

Algo semejante puede señalarse con las diversas experiencias sandinistas. La última, que consiguió sacar del poder a la familia Somoza en 1979, se apoyó inicialmente en un discurso basado en el nacionalismo y en el tercermundismo, y alcanzó buenas cuotas de apoyo de la opinión pública internacional, al obtener simpatías no sólo de los países de la órbita soviética, sino de los partidos socialdemócratas, agrupados en la Internacional Socialista, y que a la sazón gobernaban varios países europeos y latinoamericanos. Sin embargo, al confluir una agudización de los conflictos internos entre el FSLN y sus aliados (pues los primeros buscaban acelerar definiciones en favor de un socialismo más avanzado) con el gobierno de Reagan en Washington, la llamada Revolución Sandinista fue avanzando hacia un callejón sin salida. El discurso del comandante Daniel Ortega fue sintonizando cada vez con mayor fuerza con la Unión Soviética, convirtiéndose, así, en una pieza importante de todo el engranaje de la Guerra Fría.

Es entonces la discursividad ambigua de los grupos protagonistas, y de sectores intelectuales que los han estudiado, lo que explica por qué en esta región del mundo se hacen tan difusos los matices diferenciadores al interior los numerosos grupos antisistémicos. Y es que se parte del supuesto de que lo social y lo nacionalista atenuaría la carga semántica de la palabra terrorismo.

En efecto, una aproximación conceptual, racional y objetiva, que dimensione éticamente las acciones realizadas por estos grupos, que desagregue el discurso de sus acciones, y establezca las especificidades del contexto internacional en el momento de su irrupción, es, en América Latina, aún hoy, extraordinariamente compleja. Ello debido al im-

mujeres agrupadas en las denominadas Brigadas Santa Juana de Arco. La guerra costó a lo menos 70 mil vidas y terminó con un acuerdo de reconciliación entre Gobierno e Iglesia auspiciado por franceses y norteamericanos (21.6.1929), aunque hasta la década del 40 se registraron rebrotes especialmente en el norte del país. Varios de aquellos mártires han sido canonizados durante el papado de Juan Pablo II.

pacto que ejerció la Revolución Cubana en gran parte de la intelectualidad latinoamericana, la cual coadyuva evidentemente en generar un ambiente sesgado de intercambio de ideas, donde ciertos temas son más bienvenidos que otros. En esta región del mundo cuesta, más que en otras partes, establecer cuándo se está en presencia de un movimiento insurgente de carácter antisistémico o de un ejército guerrillero o de un grupo subversivo.

Y es que los poderosos influjos discursivos de los movimientos insurgentes de México, Bolivia y Nicaragua, y posteriormente de las revoluciones cubana y sandinista sobre los interesados en esta problemática, han llevado a éstos a eludir en sus análisis la importante cuestión de los métodos e instrumentos de lucha utilizados por estos grupos. Parafraseando a Enrique Krauze, los intelectuales latinoamericanos, particularmente entre la década de los sesenta y los noventa, han buscado la piedra filosofal de la latinoamericanidad en las situaciones de oprobio, desigualdad y en una presunta beligerancia estadounidense, así como en la fenomenología de la vida económica de la región.

Dichos influjos los han llevado a enfatizar y priorizar los contextos político, económico y social en que estos movimientos nacen y se desarrollan, privilegiando cuestiones relacionadas con las motivaciones sociales que subyacen en sus luchas, y dejando de lado un análisis descarnado de los métodos empleados y de los costos de éstos para el resto de la sociedad. En este contexto, los focos insurreccionales son vistos principalmente como planteamientos extremos de carácter reivindicativo y de tipo reactivo ante desigualdades ancestrales, acentuadas por un sistema internacional que es visto como una estructura de explotación basada en asimetrías centro-periferia.

Es, en todo caso, la Revolución Cubana la que cambia política e intelectualmente a la región latinoamericana. En 1959, Cuba tomó una suerte de "iniciativa histórica" en el continente, pues toda la intelectualidad latinoamericana comenzó a celebrar la consolidación del proceso revolucionario que vivía esa isla y a discurrir acerca del tiempo que tomaría al resto de la región seguir esta suerte de síntesis de los movimientos sociales latinoamericanos. Cuba -Krauze *dixit*- fue una suerte de "revelación religiosa" para la intelectualidad latinoamericana.

Recién en la década de los 90, cuando el colapso de la opción por el "foco guerrillero" es más que ostensible, y cuando las evidencias en torno a la emergencia de un nuevo Orden Mundial son irrefutables, cuando parece posible vehiculizar por canales democráticos las demandas de reivindicación social. Gracias, entonces, a las corrientes democratizadoras de los años 90 es que se ha hecho posible un nuevo tipo de aproximación analítica a lo que fueron las experiencias guerrilleras en América Latina. La desaparición de la Unión Soviética está permitiendo lentamente poner en perspectiva la influencia de la Revolución Cubana en el resto del hemisferio. Esto significa, por un lado, situar el surgimiento de los "focos guerrilleros" como una extensión activa de lo que fue la Guerra Fría y, por otro, escudriñar en esa zona gris que es la frontera entre acciones guerrilleras y acciones terroristas.

La Revolución Cubana y las difusas fronteras del terrorismo regional

"Ni aún en el espeluznante rubro del terrorismo, cabe echar a todas las organizaciones en el mismo saco" escribe José Rodríguez Elizondo, al tiempo que matiza, en materias de terrorismo "no hay enemigo chico". Y es que el elevado nivel de brutalidad que exhibe la

violencia política en América Latina es producto de lo que Rodríguez Elizondo con justeza denomina "la perversa interacción de una revolución socialista continental y armada, inducida por la Revolución Cubana y la represión contrainsurgente activada por ella".¹⁰

Pese a lo controversial que pudieren resultar definiciones en este ámbito, podemos establecer que una línea diferenciadora entre un grupo terrorista y un grupo guerrillero es que este último no persigue la violencia *per se*, sino supeditada a fines políticos concretos (por lo general especificados en su plataforma programática) y que incluyen tanto la sustitución del régimen político como del modelo económico por uno de carácter socialista (por lo general de inspiración marxista). Para los grupos terroristas, su racionalidad está determinada *a priori* por la necesidad de destruir todo aquello que represente el orden existente. Para los grupos guerrilleros, los objetivos finales constituyen la principal brújula de su accionar, por lo que los métodos terroristas son concebidos (planificados y justificados moralmente) como parte de un contexto mayor de lucha política.

Un poderoso factor que cataliza las "nuevas perspectivas revolucionarias" que se abrieron con la Revolución Cubana y con los esfuerzos teorizadores de Régis Debray, es la fragmentación de los partidos y del pensamiento izquierdista latinoamericano. Los influjos cubanos y las apreciaciones "foquistas" permitieron hacer relecturas de la realidad latinoamericana bajo la óptica de determinar cuán maduras estaban las "condiciones objetivas" (buena voluntad de sectores campesinos, debilitamiento de las estructuras estatales y otras) y, eventualmente, acelerarlas mediante actos terroristas espectaculares (asaltos a bancos, secuestros de personas acaudaladas y diplomáticos extranjeros, ocupaciones temporales de poblados rurales). Especialmente esta búsqueda de instrumentos aceleradores de las "condiciones objetivas" -lo que no era otra cosa que una pertinente selección de instrumentos terroristas- consiguió efectivamente ocupar la imaginación colectiva de la izquierda, e incluso de sectores medios y acomodados- de las sociedades que se vieron afectadas por la irrupción de grupos foquistas. En lo discursivo, estos grupos alimentaron con fuerza los sentimientos antinorteamericano y nacionalista, al retratar a una América Latina víctima del exterior, siempre a punto de ser invadida, sojuzgada, saqueada y dominada. La legitimidad del foco insurreccional abrevaba en dos fecundas fuentes, el carisma de los grandes líderes revolucionarios (Guevara, Fidel Castro, Inti Peredo, Miguel Enríquez, Abimael Guzmán) y la rica tradición de lucha irregular que se apreciaba a lo largo de la historia de América latina.

Para efectos de subdivisión de todo el período de auge del foquismo insurreccional en América Latina, se debe establecer un primer momento, localizado en la década de los sesenta, caracterizado por la evolución embrionaria del fenómeno de la violencia política regional; esto es la formulación del foco insurreccional y la constitución de movimientos guerrilleros que para efectos conceptuales no son sino células de carácter prototerrorista. Un segundo momento corresponde cronológicamente a los años setenta, marcado por el surgimiento de una **política de contención localizada**, que no es sino una conducta reactiva a lo ocurrido en los años previos. Finalmente, un tercer momento corresponde a los años ochenta, y puede calificarse como un avance hacia un estado de madurez política, dado que se profesionaliza el desafío militar anticapitalista, con la irrupción de tropas regulares cubanas y de efectivos con formación militar profesional, los cuales hacen uso selectivo de técnicas terroristas.

10 ¿Puede renovarse el Terrorismo?, **Diplomacia**, marzo-junio, 1997, Pág. 57.

En cuanto al primer momento, el rasgo más significativo es el despliegue de la teoría “foquista-insurreccional”, y el esfuerzo por acelerar la transición de organizaciones revolucionarias prototerroristas (células escindidas de partidos existentes o grupos creados *ad hoc* con apoyo externo) en organizaciones político-guerrilleras de mayor envergadura; tanto en número de efectivos movilizados como en capacidades operativas. Esta tendencia llevó a todos los grupos a actuar con altísimas dosis de abstracción de la realidad, y, en varios casos, de ingenuo idealismo.

Los “focos” se establecen indistintamente, en países gobernados por militares (Brasil, Argentina) o en democracia (Venezuela, Uruguay, Chile). Se trata, asimismo, de grupos de naturaleza diversa, que no sólo responden ideológicamente a orígenes distintos (maoístas, guevaristas, trotskistas, etc.), sino que compiten entre sí en grados de radicalidad, tanto en sus acciones como en su discurso, y, no pocas veces, debaten intensamente acerca de la naturaleza del fenómeno “foquista-insurreccional” en América Latina y el Tercer Mundo.

Sin embargo, no todas consiguen dar este salto de organizaciones prototerroristas a organizaciones guerrilleras consolidadas (que combinan actividades político-militares con acciones terroristas). Los casos más patéticos de fracaso se dan en Perú, donde las columnas guerrilleras de dos de los múltiples grupos surgidos -las de Luis de la Puente y Guillermo Lobatón, MIR, y de Javier Heraud, ELN- fueron diezmadas por serpientes e insectos amazónicos antes siquiera de entrar en combate.¹¹ En otras latitudes, la suerte acompañó a estos grupos dando como resultado una proliferación de experiencias de carácter antisistémico, con repercusiones en planos extraordinariamente diversos. Las más gravitantes son:

- * Alteración general en la vida y quehacer cotidiano de los pueblos afectados, toda vez que se trata de experiencias que ocurren tanto en el campo como en la ciudad.
- * Paralización de la actividad política interna de cada país afectado, transformándose el desafío violentista en el asunto doméstico prioritario, y observándose en todos los países, fuertes pugnas respecto a la mejor manera de diseñar, materializar y justificar políticas neutralizadoras. Ambiente donde se incubaba un debate ético que madurará en las décadas posteriores. Estrategias generalizantes, engloban a todos estos grupos bajo el rótulo de “movimientos subversivos”.
- * Fuerte ingerencia del estamento militar en las decisiones políticas domésticas.
- * Tensión en la relación con EE.UU., toda vez que la cercanía/lejanía con Washington pasó a estar determinada de manera decisiva por el grado de coherencia que guardaban las visiones nacionales con las estadounidenses acerca de cómo se debía enfrentar esta nueva realidad hemisférica. Washington privilegió las llamadas “guerras de baja intensidad”. Esta tensión derivó en una situación marcada únicamente por dos opciones: pleno alineamiento u hostilidad con las políticas norteamericanas hacia la región.

En palabras de Gabriel Gaspar, la exacerbada ideologización se explica porque la guerrilla representaba una forma de ver y comprender el mundo. “El guerrillero representaba el más alto eslabón del género humano y anticipaba al hombre nuevo”. La simpatía que desper-

11 En Perú, Sendero Luminoso, organización definitivamente maoísta, prolonga su estado embrionario -prototerrorista- a lo largo de toda la década de los 70, irrumpiendo con fuerza en los 80 y 90; ver *infra*.

taban estos grupos, en poblaciones locales o en los segmentos juveniles y estudiantiles del Primer Mundo estaba vinculada, desde luego, con las fuertes carencias sociales, muchas de ellas ancestrales, que se observaban en los países donde irrumpían estos grupos guerrilleros.

La influencia de la Revolución Cubana en los demás movimientos insurgentes tuvo como premisa básica un híbrido que condensaba las visiones de Ernesto "Che" Guevara y del intelectual francés Régis Debray. Los escritos de ambos formaron una suerte de abecedario teórico básico de todos los grupos guerrilleros en las décadas de los 60 y 70. Dicha premisa tenía dos puntos de partida: la posibilidad de que una fuerza irregular con planteamientos políticos e ideológicos coherentes, y con apoyo local puede derrotar al ejército regular, y que el escenario principal de la lucha no es la ciudad sino el campo. Por lo tanto, un grupo guerrillero correctamente implantado podía "producir" las condiciones para desarrollar un movimiento insurreccional exitoso. Debray teorizó estos principios bajo la noción de "teoría del foco guerrillero" en su principal obra **Revolución en la revolución**. Guevara la popularizó con su conocido apotegma "Crear dos, tres Vietnames".

Guevara y Debray le indicaron a los partidos, movimientos y grupos de izquierda latinoamericanos, que a través del "foquismo insurreccional", la instauración del socialismo era posible. Solución revolucionaria a males ancestrales. Conversión del *verum* en *factum*.

Ello produjo un primer gran cisma al interior del movimiento comunista latinoamericano, entre quienes creían posible acelerar el camino al socialismo y quienes pensaban que esta posibilidad estaba plagada de riesgos. Nació así la diferenciación entre *revolucionarios* y *reformistas pequeños burgueses*, en el léxico de los partidarios del foquismo, o entre *voluntaristas* e *izquierdistas*, en el léxico de éstos últimos.¹²

Sin embargo, el fuerte apoyo cubano, con hombres, apoyo logístico y respaldo político al foco guerrillero, provocó una situación internacional nueva en el espacio latinoamericano. Fidel Castro creó para estos efectos dos organismos *ad hoc*, la Organización de Solidaridad Latinoamericana (OLAS)¹³ y el Departamento Liberación del Comité Central del Partido Comunista, dirigido por Manuel Piñero (alias "Barbarroja"). A través de estos actores transnacionales tan *sui generis*, o bien directamente por intermedio del Comité América de Partido Comunista, Cuba intervino en prácticamente todas las disputas internas -ideológicas, logísticas y orgánicas- que arreciaban tanto al interior de los grupos inclinados al foquismo como de la intelectualidad latinoamericana.¹⁴ Y es que el tema del momento era el camino que debía adoptar la revolución futura a nivel mundial. Trotskistas, comunistas pro-soviéticos, maoístas, guevaristas y cristianos de base se disputaban las tácticas y las interpreta-

12 Se hace hincapié en lo de primer gran cisma, puesto que con posterioridad, una vez definido el camino revolucionario, se van produciendo nuevos choques y escisiones de acuerdo a las inclinaciones ideológicas de los líderes de los grupos. Una fuerte división la provoca el diferendo chino-soviético. Aquí el tema era el carácter de la insurrección (rural o urbano). Otra diferencia importante era el grado de afección hacia la Revolución Cubana. Ver: Rodríguez Elizondo, José **La crisis de la izquierda latinoamericana**, Nueva Sociedad, Caracas, 1990. Esta crisis cobró gran elocuencia con el fracaso del foco de Guevara en la selva boliviana. Los grupos proguevaras acusaron al PC boliviano de "pasividad traicionera".

13 Los cubanos se veían por aquellos como eslabón de un creciente movimiento revolucionario antiimperialista mundial, representado por Guevara, Franz Fanon, Amílcar Cabral, Ho Chi Minh. La OLAS en tal sentido no era otra cosa que parte de una estructura mayor, la Organización para la Liberación de Asia, África y América Latina (OSPAAAL).

14 Se recomienda leer Marambio, Max, El golpe, Allende y mis otros fantasmas, **La Tercera**, Santiago de Chile 17 de agosto de 2003, Cuerpo Reportajes. En este artículo se aprecia con nitidez la absoluta distorsión respecto a la naturaleza del trabajo diplomático que existía en la década de los 70 al interior del Gobierno cubano.

ciones del foco inmersos en una fuerte tensión doctrinaria, que nunca consiguió atenuar la pasión revolucionaria y el odio al imperialismo y al capitalismo nacional. Construir el futuro, redescubrir al indio y liberar al obrero se convirtió en la gran máxima del momento, para todos y cada uno de los grupos abocados a la tarea de generar un foco.

Debe tenerse en consideración, asimismo, que gran parte del vigor con que Cuba asumió la exportación de su proceso revolucionario se debió al impulso recibido por una Unión Soviética que venía de dejar atrás el stalinismo, y con ello una visión eurocéntrica de los asuntos mundiales. Recuérdese que Stalin prohibió a la Internacional Comunista el reconocimiento del Partido Comunista de Indochina liderado por Ho Chi Minh arguyendo que dividía y debilitaba al Partido Comunista francés. Los nuevos líderes soviéticos Nikita Khrushchov y Anastas Mikoyan se abrieron a los problemas del Tercer Mundo (descolonización, autodeterminación, planes de desarrollo nacional y otros) en activa retroalimentación con los cubanos.¹⁵

Por lo tanto, el gran desafío de estos movimientos guerrilleros, consistió en esforzarse por completar su propia transición desde grupos prototerroristas a organizaciones políticas armadas relativamente sólidas. El mosaico de grupos que lograron crear focos urbanos o rurales en sus respectivos países, se componía de la siguiente manera:

- * Argentina: Ejército Revolucionarios de los Pobres - ERP, que combina un discurso guevarista con otro de inspiración trotskista, y con operaciones en Buenos Aires y en el sur de país; Fuerzas Armadas Revolucionarias Montoneros (grupo radical escindido del Partido Peronista con estrechos vínculos con el gobierno cubano pero sin cohesión ideológica; con operaciones en las principales urbes – uno de sus principales brazos operativos, la Compañía del Monte, instaló un foco en Tucumán); Fuerzas Armadas de Liberación (grupo procubano sin cohesión ideológica, con operaciones en B. Aires).
- * Brasil: Movimiento Acción de Liberación Nacional (grupo guevarista relativamente compacto en lo ideológico, dirigido por Carlos Marighella, autor del célebre **Manual del Guerrillero Urbano**), y con operaciones en las principales ciudades;¹⁶ Vanguardia Popular Nacional (liderado por Carlos Lamarca, procubano aunque sin cohesión ideológica), con operaciones en Sao Paulo.¹⁷
- * Colombia: Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC, escindido del Partido Liberal a fines de los 40 que adopta una línea procubana activa), Ejército de Liberación Nacional (ELN, grupo que combina visiones maoístas con teología de la liberación y abierta admiración por Guevara).

15 Extensos pasajes a la influencia de los cubanos en el Kremlin en Knutsen Tornbjorn **The rise and fall of world orders**, Manchester University Press, 1999, pp. 225 a 231. Extraordinariamente ilustrativo es la conversación que sostuvo Anastas Mikoyan con el entonces Secretario de Estado Dean Rusk: “Uds. los americanos deben saber lo que Cuba significa para nosotros, los viejos bolcheviques. Hemos estado esperando toda nuestra vida que un país avance al socialismo sin ayuda del Ejército Rojo. Ahora eso ha ocurrido en Cuba. Ello ha hecho que nos sintamos nuevamente como jóvenes”, Pág. 337.

16 Este manual escrito en 1969 es un compendio idolátrico de acciones terroristas urbanas.

17 Lamarca, de origen obrero, estudió en la Escuela Militar de Agulhas Negras y llegó al grado de capitán. Después de haber sido destinado a un contingente de la ONU en el Canal de Suez en 1962, comenzó una etapa de acercamiento al Partido Comunista brasileño. En 1967 deserta junto a decenas de sargentos y suboficiales, quienes mediante una proclama a favor de la Revolución Cubana lanzan un foco insurreccional en las zonas rurales de Sao Paulo. Su esposa y sus hijos fueron enviados inmediatamente a Cuba. Cuando intentaba abrir otro frente en Bahía fue capturado por la policía. Pasó a integrar el panteón revolucionario tras fallecer producto del mal de Chagas, contraído durante su vida en la clandestinidad en Bahía.

- * Uruguay: Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros (dirigido por Raúl Sendic, ex dirigente del Partido Socialista, grupo procubano con alta cohesión ideológica, y con operaciones en Montevideo).
- * Venezuela: Ejército Popular de Liberación Nacional (EPLN, grupo procubano con incrustaciones maoístas dirigido por Douglas Bravo), con acciones en Maracaibo y zonas amazónicas;¹⁸ Movimiento al Socialismo (grupo escindido del Partido Comunista, dirigido por Teodoro Petkoff, que posteriormente asume un discurso socialdemócrata y se constituye como partido político, con acciones centradas en Caracas).
- * Chile: Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR, grupo procubano dirigido de manera colectiva por un núcleo de ex estudiantes de la Universidad de Concepción compuesto por los hermanos Miguel y Edgardo Enríquez, Luciano Cruz y Bautista van Schowen, y con elevada cohesión ideológica, formado a partir de la Vanguardia Revolucionaria Marxista formada por Enrique Sepúlveda, quien posteriormente fue desplazado por Miguel Enríquez de la Jefatura máxima¹⁹); Vanguardia Organizada del Pueblo²⁰ (VOP, grupo sin sustento ideológico, dirigido por Ronald Rivera). Otros actores de la violencia política en Chile fueron escuadrones creados *ex profeso* por partidos legalmente constituidos, pero influidos por el ambiente de radicalización: Brigada Ramona Parra del Partido Comunista, Brigada Elmo Catalán del Partido Socialista, así como por otros creados por partidos de derecha: Patria y Libertad, Comando Rolando Matus.

Todos estos protagonistas de la violencia política, independientemente de las formas e intensidades de sus luchas, indican que se trató ante todo de un movimiento reflejo o réplica generalizada de los movimientos tectónicos de la Revolución Cubana, que se entendía a sí misma como nido y base de una "revolución socialista, continental y armada".²¹ Que La Habana se convirtiese en la capital imaginaria de estos grupos y sus entornos habla un elocuente ejemplo de lo ocurrido en la periferia de las grandes ciudades chilenas, cuyas poblaciones, que tradicionalmente recordaban a héroes indígenas o independentistas, comenzaron a recibir de parte de sus líderes poblacionales (por lo general militantes de estos grupos radicalizados) exóticas denominaciones como Nueva La Habana, 26 de Julio, Lenin, Camilo Torres.

-
- 18 Este grupo comenzó a debilitarse en la década del 70. La política pacificadora del Presidente Luis Herrera Camping (1979-1984), le permitió a Bravo y sus seguidores reinsertarse en la vida civil y política del país. Bravo dirige en la actualidad un grupo marginal de izquierda contestataria, Movimiento Tercer Camino. Se recomienda, Zamora Antonio **Memorias de la guerrilla venezolana**, Síntesis 2000, Caracas, 1974.
- 19 Ver Arancibia Clavel, Patricia Entrevista a Andrés Pascal Allende ("El 11 nos pilló de sorpresa"), **El Mercurio**, Santiago de Chile 10 de agosto de 2003, Cuerpo D. El MIR fue desde siempre partidario de "agudizar la lucha de clases" por medio de una exacerbación de la violencia revolucionaria de manera "sectorizada", para lo cual creó varias organizaciones *ad hoc*, siendo el FER (estudiantil) y el MCR (campesino) las más activas.
- 20 Las dos acciones más espectaculares de este grupo fueron, por un lado, el asesinato del ministro del Interior de Frei Montalva, Edmundo Pérez Zujovic (junio, 1971) y un atentado suicida (el único que registra el terrorismo chileno) en contra del cuartel general de la policía de Investigaciones.
- 21 Debe notarse que, en materia discursiva, la Revolución Cubana fue siempre muy clara. Baste revisar las revistas Bohemia o Cuba Revista Internacional o las grabaciones de Radio Habana Cuba, desde donde se repetía una y otra vez "Cuba, primer territorio libre de América Latina". También debe tenerse en consideración el espíritu de los grandes slogans revolucionarios "Patria o Muerte, ¡Venceremos!" (slogan oficial de la Revolución Cubana), "¡Ho Ho Ho Chi Minh, lucharemos hasta el fin!" (que denota un claro sentido de asociatividad tercermundista), "¡Pueblo, Conciencia, Fusil, MIR, MIR, MIR!" (de connotaciones evidentemente violentistas), "¡Crear, crear, poder popular!" (que evidentemente rechaza los poderes constitucionalmente establecidos).

El impulso cubano encontró tierra fértil no sólo por la tradición de los movimientos insurgentes de la región. La atmósfera intelectual comenzó a ser dominada por textos neomarxistas de André Gunder Frank (**Lumpenburguesía, lumpendesarrollo**), trotskistas de Ernst Mandel (**El modo de producción asiático**), así como por la teoría de la dependencia que se propugnaba desde la CEPAL, y por una relectura de los textos bíblicos al calor de la recién surgida Teología de la liberación (Méndez Arceo, Helder Cámara).²² Todo este cocktail de ideas remecieron a las universidades, a sectores medios y trabajadores, a los partidos de centro y de izquierda, entremezclándose dramáticamente con los signos de rebeldía política y las tendencias culturales rupturistas que tanto atrajeron a la juventud de entonces (choque generacional, The Beatles, minifalda, revolución sexual, barbas, masificación de píldora anticonceptiva, pelo largo, marihuana, manifestaciones estudiantiles, concentraciones callejeras contra la guerra en Vietnam y un sinnúmero de otras expresiones anti-establishment). Mucho de rebelión individualista, parafraseando a O. Paz.

Un segundo momento parte a fines de los sesenta y se expande a lo largo de los setenta. Se caracteriza fundamentalmente por el enfrentamiento sangriento, producto de la irrupción de gobiernos militares y por la puesta en vigor de severísimas políticas reactivas y neutralizadoras de la actividad de estos grupos antisistémicos, impuestas por los gobiernos nacionales con fuerte apoyo de Washington.²³ En sus esfuerzos por dimensionar y combatir a organizaciones revolucionarias en proceso de consolidación, los militares latinoamericanos aprendieron a enfrentarse con éxito en el mismo escenario propuesto por las guerrillas.

Por lo tanto, este es el momento donde se vivió con mayor intensidad el profundo eco que tuvo la Guerra Fría en esta región del mundo. Es aquí cuando se puede hablar terminológicamente de **política de contención localizada** o de **Segunda Guerra Fría**.²⁴ Esta perspectiva conceptual, aún escasamente trabajada al interior de la disciplina de las Relaciones Internacionales, apunta a subrayar la gravitación que tuvieron acontecimientos ocurridos en el Tercer Mundo en la agudización de la contienda entre la URSS y EE.UU.

En tal sentido, la única experiencia ocurrida en América Latina, y ampliamente estudiada en el contexto de la Guerra Fría, es la denominada Crisis de los Misiles en Cuba en octubre de 1962.²⁵

-
- 22 La teología de la liberación fue un movimiento lo suficientemente vasto como para influir poderosamente en la vida política y religiosa latinoamericana durante los 60, 70 y parte de los 80. Otros importantes exponentes fueron Leonardo Boff, Gustavo Gutiérrez, Juan Luis Segundo, Gonzalo Arroyo y en su etapa postrera, Ernesto Cardenal. Hay quienes ven en el obispo de Chiapas, Samuel Ruiz, un continuador de la teología de la liberación; un nombre íntimamente ligado a la experiencia guerrillera zapatista de 1994.
- 23 Las férreas políticas neutralizadoras aplicadas por los gobiernos militares tuvieron igualmente un alto costo en vidas humanas (muertos, torturados, exiliados). La naturaleza adquirida por estas políticas neutralizadoras, en tanto que derivaron en una acción de Estado que violó masivamente los Derechos Humanos (conceptualizada por algunos autores como **Terrorismo de Estado**), indican que metodológicamente conviene examinarlas de manera separada de la violencia política engendrada a partir de la implantación de focos insurreccionales. El concepto Terrorismo de Estado fue además institucionalizado en diversos niveles del Derecho internacional.
- 24 Poco a poco comienza a abrirse el estudio de los problemas internacionales contemporáneos de América Latina bajo la perspectiva de los influjos de la Guerra Fría. La contribución más estimulante al debate corresponde a FRANCO, Jean **The decline and fall of the lettered city. Latin America in the Cold War**, Harvard University Press, 2002. En esta obra se propone examinar lo que sería la Segunda Guerra Fría, donde se insertarían la Guerra Sucia, la sucesión de regímenes militares, los conflictos centroamericanos.
- 25 Sobre este punto se recomiendan las siguientes obras: Allison, Graham, **La esencia de la decisión**, GEL, B.Aires, 1988; Smith Thompson, Robert **The missiles of october: the declassified story of John Kennedy and the Cuban Missile Crisis**, Chapell Hill, Nueva Cork, 1992, y May Ernst y Zelikow, Philip **The Kennedy tapes: inside the White House during the Cuban Misil Crisis**, Belknap Press, Harvard University Press, 1997.

Como apunta Gaspar: "las FF.AA. latinoamericanas resintieron con particular fuerza el desafío guerrillero. En la lógica institucional, la emergencia de este fenómeno ponía en riesgo la unidad del frente interno y se transformaba en una amenaza a la seguridad nacional. La ideologización imperante recubrió este desafío con el lenguaje de la Guerra Fría. Se trataba de movilizaciones que no emergían de problemáticas nacionales, sino de un vasto plan de expansionismo soviético que, utilizando como cabeza de playa a La Habana, pretendía incorporar a la región a la órbita soviética".²⁶

Sin embargo, Gaspar plantea, erróneamente a nuestro juicio, la hipótesis de que, dada la diferencia entre la "diplomacia guerrillera" de Cuba y la política de coexistencia pacífica practicada por la URSS, las guerrillas latinoamericanas pudiesen ser interpretadas como un factor de conflicto entre La Habana y Moscú.

Si bien es cierto que la política tercermundista de Khrushchov fue uno de los elementos que precipitó su caída y que su reemplazante en el Kremlin, Leonid Brezhnev, rápidamente "reeuropeizó" su política exterior, Cuba y su activismo a favor de la revolución siguió contando con apoyo político y sobre todo material de Moscú. Un simple cálculo del PIB cubano y de los costos estimativos de sus operaciones nos debería llevar a la conclusión de dónde salían finalmente los recursos. Aún más, la URSS y todo el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) se involucrarían financieramente a plenitud (aparte de asesores militares y armamento de todo tipo) en las operaciones diseñadas por los cubanos en África y América Latina en la etapa siguiente de la violencia política. Como lo ilustra Knutsen,²⁷ no sólo hubo ausencia de choques y conflictos entre soviéticos y cubanos, sino que entre ambos surgió una espontánea y abierta simpatía. En tal contexto, es probable que sí haya habido ciertas diferencias de opiniones o matices respecto a ritmos y vastedad de determinadas acciones cubanas, pero ningún diferendo de fondo.

Por lo demás, basta examinar someramente la trayectoria personal de los principales líderes de los focos insurreccionales para concluir que entre estos grupos y los países comunistas –y, por ende, Cuba– existía una identidad común, una *Weltanschauung* compartida (sentido de la vida, de sus valores, de sus exigencias, de sus ideales, en el decir de Giovanni Sartori).

Un tercer momento se inicia en 1979 con el triunfo de FSLN en Nicaragua, desarrollándose con fuerza a lo largo de la década de los ochenta y caracterizándose por varias peculiaridades.

- * En primer lugar, por una nueva ofensiva de los movimientos guerrilleros, alentados por el triunfo del Frente Sandinista en Nicaragua y por las persistentes ofensivas del Frente Farabundo Martí salvadoreño.
- * En segundo lugar, cambios en la geografía bélica al concentrarse en América central la principal actividad de la violencia política regional.
- * Tercero, por la extinción de la idea del foquismo insurreccional y su reemplazo por la idea de utilizar soldados formados profesionalmente en las academias de guerra de los países comunistas, preferentemente Cuba y la URSS. Se trata

26 Op. cit. pag. 10.

27 *upra ibidem*. Sobre este punto es interesante leer las Memorias del ex embajador soviético en Washington, Anatoly Dobrynin, **En confianza**, FCE, México, 1998 especialmente sus pp. 377 y 378.

de un momento en que los principales gestores de estos movimientos llegan al convencimiento de que es necesario "profesionalizar" la lucha guerrillera, dejando de lado el voluntarismo de antaño -propio de los movimientos de inspiración guevarista- que los llevó a reclutar efectivos sin adecuada preparación militar. En esta etapa se observa, además, por primera vez, la inclusión de tropas regulares del ejército cubano. En concreto, de efectivos de las denominadas Tropas Especiales del Ministerio del Interior, considerados por especialistas como los comandos de elite de las Fuerzas Armadas cubanas.

- * Cuarto, por la irrupción de una especificidad colombiana en torno al M-19 (Movimiento 19 de Abril), una guerrilla urbana, parcialmente pro-cubana, de origen socialdemócrata, que se especializa en ejecutar acciones terroristas de alta espectacularidad. Bajo la presidencia de Betancourt, y ya diezmado por los golpes del Ejército y la Policía, el M19 se acoge a la propuesta gubernativa de diálogo para reinsertarse en la vida política del país, proceso que cristaliza bajo el mandato de César Gaviria.

Un componente importante de esta tercera etapa es la irrupción en Chile del Frente Patriótico Manuel Rodríguez, formado por el Partido Comunista, desde mediados de los setenta, con jóvenes que recibieron adiestramiento militar profesional en Cuba, la URSS y Bulgaria, y que completaron su ciclo formativo con experiencias directas en la revolución nicaragüense, en el movimiento guerrillero salvadoreño y en la guerra de Angola, al lado de las tropas cubanas.²⁸ El FPMR es un movimiento terrorista en toda su esencia, ya que no se planteó como un movimiento insurreccional, sino como brazo armado de un partido político, y, a juzgar por sus acciones, ejecutó acciones susceptibles de ser catalogadas como "terrorismo selectivo".²⁹

En este período, el MIR chileno insistió en la idea de generar un foco insurreccional, seleccionando para ello la apartada zona de Neltume en el sur del país. Paralelamente, intentó abrir un foco urbano, línea de trabajo guerrillero que inauguró con un atentado que costó la vida al gral. Carol Urzúa, quien a la sazón (agosto de 1983), se desempeñaba como Intendente de Santiago. No existen estudios sobre las motivaciones del MIR para reverdecer la idea del foquismo, en momentos en que ya estaba enteramente en desuso por parte de sus congéneres.³⁰ No debe llamar la atención, por lo tanto, que, al haber sido planificadas y ejecutadas estas acciones con criterios anticíclicos, y propios de los años 70, el "foco" mirista haya sido neutralizado rápida y enérgicamente por las fuerzas de seguridad del gobierno militar.

28 Sobre esta materia se recomienda leer Ampuero, Roberto, **Nuestros años verde olivo**, Planeta, Santiago, 2000, que si bien está escrita en género de novela, corresponde, según su propio autor y varios de los participantes, a situaciones completamente verídicas. Como fuente primaria es de invaluable ayuda el libro con las **Memorias** de Orlando Millas, quien por varias décadas fue miembro de la Comisión Política del Partido Comunista chileno.

29 Destacan: intento de asesinato del general Augusto Pinochet en 1986, asesinato del senador Jaime Guzmán, secuestro del comandante J. Carreño y posterior liberación en Brasil, internación de un importante arsenal de armas en 1986 en una abandonada caleta de pescadores del norte chileno (Carrizal bajo). Este grupo fue desactivado posteriormente por el Partido Comunista, en una señal de disposición a insertarse en el retorno a la democracia en Chile. Sin embargo, un importante número de "comandantes" optó por refundar de manera autónoma el FPMR reduciendo su proyecto político a una lista de "ajusticiamientos", actos violentos menores como asaltos a bancos y secuestros para lograr el autofinanciamiento.

30 El único antecedente serio que existe de intentos anteriores protagonizados por el MIR es aquel que lo relaciona con un campo de entrenamiento en la precordillera central de Chile, en la localidad de Guayacán, a fines de los 60.

Finalmente, el movimiento terrorista que asoló a Chile en el período de tránsito del gobierno militar a la democracia fue el llamado Movimiento Juvenil Lautaro, cuya desarticulación ocurrió tras el arresto de su líder Guillermo Ossandón, durante el gobierno de Patricio Aylwin. Se trató de un grupo relativamente marginal, y con densas conexiones con grupos delictuales menores, que, a juzgar por las características de sus atentados, tuvo una fuerte impronta anti-norteamericana.

En síntesis, el tercer momento está representado por el hecho central que la guerrilla exhibe una cierta madurez política, orgánica y militar. Ello, en el sentido de que el voluntarismo con que encararon las acciones foquistas durante las décadas anteriores fue reemplazado por acciones revolucionarias (donde ciertamente se incluyeron acciones terroristas) ejecutadas con mayor profesionalismo en el plano militar. Esa era la enseñanza que se extraía de la en ese entonces exitosa experiencia sandinista.³¹ Sin embargo, serían nuevamente los equilibrios globales los encargados de establecer las grandes tendencias regionales. Tras el fin de la Guerra Fría, la violencia política latinoamericana entró claramente en declive.

El terrorismo regional y la post - Guerra Fría

Con la hegemonía de las ideas democráticas, tras el derrumbe de la Unión Soviética, y con el auge de la economía de mercado, la coyuntura se tornó difícil para las opciones guerrilleras antisistémicas en la región latinoamericana. No sólo Cuba ingresó a un estado de profundo aislamiento internacional y se sumió en una aguda crisis económica, que obligó a su gobierno a centrar sus esfuerzos en asuntos internos, sino que la Revolución Sandinista sucumbió al verse forzada a llamar a elecciones (que perdió),³² y se comenzó a advertir una crisis terminal en todos los movimientos guerrilleros. Con la mayoría de sus líderes y dirigentes muertos o presos, sin sustentos financieros y, sobre todo, sin posibilidad de revertir el profundo desgaste político, la mayoría de los grupos guerrilleros que participaron en los focos insurreccionales se disgregaron, se disolvieron, se acogieron a planes de reinserción política y social o se integraron a otros partidos políticos.³³ Salvo los grupos peruanos y colombianos, que avanzaron por una senda que, si bien no era enteramente nueva, sí fue revitalizada con una enorme fuerza: la conexión con los carteles de la droga. Ello permitió conceptualizar la noción de narcoterrorismo, elemento esencial para comprender la complejidad de la violencia política latinoamericana hoy día.

31 Una consideración adicional en este punto tiene que ver con las formas terroristas en que el FSLN se deshizo de sus oponentes políticos. Son variados los organismos internacionales que recibieron denuncias de que muchos partidarios del derrocado Somoza o que simplemente se oponían a las medidas revolucionarias eran lanzados vivos a los volcanes, perspectiva claramente más aterradora que el paredón instaurado por la Revolución Cubana.

32 Para la Revolución Sandinista, el derrumbe del campo socialista tuvo un efecto demoledor no sólo directa, sino que indirectamente al socavar su principal sostén y aliado número uno: Cuba. Aparte de estos factores externos, el balance interno en 1989 era desolador: una guerra civil que había cobrado 90 mil víctimas y había lanzado al exilio a medio millón de personas, en un país con una población de apenas cuatro millones de habitantes. Paralelamente, la desastrosa administración de la economía quedaba reflejada en una hiperinflación que en algunos meses de 1988 y 1989 superó el 10.000%.

33 En el caso de Chile, el MIR se desintegró y varios militantes de rango medio se afiliaron al Partido Socialista o Partido por la Democracia, o bien se quedaron en el exilio. Otro tanto ocurrió con el Partido Comunista y el FPMR. En Argentina, el ERP se desintegró, los Montoneros se dividieron en múltiples grupos pequeños (aunque en este caso el principal motivo de su pulverización fue el destino de dineros recaudados con el secuestro de industriales). Uno de los líderes históricos, Enrique Gorriarán Melo, intentó un ataque al regimiento de La Tablada en 1989 cayendo preso. En el 2003 fue indultado y llamó a crear un partido político, el Movimiento Todos por la Patria. En Uruguay, los Tupamaros, diezmados en el enfrentamiento con el Ejército, optaron por convertirse en partido político. En Brasil, las guerrillas desaparecieron tempranamente, al comenzar los setenta, prácticamente sin dejar rastros.

En efecto, si bien la Guerra Fría terminó simbólicamente en 1989 con el derrumbe del Muro de Berlín, algunas guerrillas tomaron un rumbo *sui generis*. La nueva situación quedó ilustrada con la última gran ofensiva lanzada a finales de 1989, por el Frente Farabundo Martí salvadoreño. Como intuyendo su final, el FMLN opta por agotar sus esfuerzos militares en una sola gran acción que precede a su transformación en un partido político inserto en la vida civil del país. La situación en Centroamérica comenzó a cambiar aceleradamente en los años siguientes, en el bienio 1991-1992, cuando desapareció la Unión Soviética, y se comenzó a advertir -la mayoría por simple instinto de sobrevivencia- que una gran etapa de las relaciones internacionales llegaba a su fin y que eso inevitablemente tendría un capítulo regional. Ante el temor de lo desconocido, algunos movimientos guerrilleros, como el salvadoreño y el guatemalteco, optaron por acogerse a procesos de negociación, amparados por Naciones Unidas, lo que les permitió una reinserción en la vida política.³⁴

Otros grupos, en cambio, optaron por buscar nuevas fuentes de financiamiento, especialmente para la obtención de armamento; con resultados muy distintos. Por un lado, existe una experiencia relativamente fallida; por lo menos en un balance general hasta mediados de 2003. Se trata de la narcoguerrilla peruana. Por otro lado, existe una que puede ser calificada de exitosa. Es la inédita experiencia colombiana, cuyos dos principales movimientos guerrilleros: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) no sólo consiguieron sobrevivir al fin de la Guerra Fría, sino que se transformaron en un foco de preocupación de dimensiones internacionales.

En efecto, la guerrilla colombiana exhibe los primeros antecedentes sobre la convergencia de grupos antisistémicos con otros de naturaleza enteramente delictiva, como los carteles de la droga.

Fue el Movimiento 19 de Abril (M19), el que primero protagonizó, a comienzos de los ochenta, operaciones con hombres del conocido traficante Jaime Guillot-Lara. Cuba le brindó protección a algunos buques de Guillot-Lara, favor que fue pagado con armas entregadas al M19. En octubre de 1981, una embarcación de Guillot-Lara, llamada "El Zar de Honduras", desembarcó siete toneladas de armas, reembarcando ocho toneladas de marihuana. Posteriormente, una operación de similares características con el Cartel de Medellín falló, dando origen a una sangrienta disputa entre narcotraficantes y guerrilleros que terminó con el secuestro de la hermana de Jorge Ochoa, entonces jefe del cartel de Medellín. En respuesta, Ochoa ordenó el asesinato de varios militantes del M19, grupo que luego liberó a la secuestrada. Menos estudiadas se encuentran versiones policiales de otros contactos "comerciales" entre el M19 y grupos de narcotraficantes, como los de Pablo Escobar y Carlos Lehder.³⁵

La narcoguerrilla, comienza a incubarse lentamente a partir de 1986, cuando el grupo peruano Sendero Luminoso expande sus actividades en tres direcciones: hacia el valle del Huallaga, y hacia los departamentos del norte peruano, especialmente San Martín y

34 En El Salvador, los Acuerdos de Paz fueron firmados en 1992, mientras que en Guatemala, los acuerdos fueron alcanzados en 1996.

35 Este relato aparece en Ehrenfeld, Rachel **Narcoterrorism**, Basic Book, Londres, 1990, y es reproducido por Marc Steinitz en *The terrorism and drug connection in Latin American Andean region*, **Policy Papers on the Americas**, vol. XIII, Study 5, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, julio, 2002.

Huanuco.³⁶ Tres puntos que destacan por las actividades de producción y comienzo de la cadena de comercialización de coca. En estos tres lugares, SL instala verdaderos "puestos de peaje" a la producción y transporte de cocaína.³⁷

SL posee una trayectoria muy sinuosa, que dificulta la aproximación teórica. Para Gaspar, SL rompe todos los intentos de clasificación. Por el contrario, los centros de estudio del terrorismo que gozan de reconocimiento internacional, como el Centro Interdisciplinario de Contraterrorismo de Israel, coinciden en denominarlo como uno de los grupos terroristas más sangrientos a escala mundial, haciendo uso de diversas escalas de medición comparativa.

En efecto, el comportamiento de SL exhibe algunas macabras singularidades que confirman su apego a un fundamentalismo integrista revolucionario poco conocido en otros movimientos guerrilleros. Por ejemplo, cuando una zona geográfica es establecida como blanco prioritario, una de sus primeras acciones se ha orientado a la "limpieza", es decir, eliminar de la competencia a otras organizaciones guerrilleras, eliminando a las agrupaciones civiles, partidos políticos y entidades sociales que no le fueran absolutamente incondicionales. Otra singularidad, han sido sus persistentes campañas de ejecuciones y atentados contra objetivos que no son solamente fuerzas militares o policiales, sino activistas de otros partidos de izquierda, comunidades eclesiales de base y centros de reunión social en barrios acomodados de la capital peruana. Una tercera singularidad senderista es el ataque sistemáticamente planificado en contra de la infraestructura básica del país (centrales hidroeléctricas, embalses, plantas de agua potable). Finalmente, SL se especializó en el ataque a guarniciones o puestos militares ubicados en áreas rurales, alejadas de las grandes ciudades. En todo el período de mayor intensidad de su accionar, el gran objetivo político que se planteó SL fue crear un ambiente de inseguridad e inestabilidad generalizados, que puso efectivamente en jaque al Estado y la sociedad peruanos, situación agudizada por la inoperancia gubernativa en el diseño e implementación de políticas neutralizadoras. La prueba más sólida de los estragos causados por el terrorismo en Perú es la cifra de muertos y de destrucción de inmuebles e infraestructura a 1990. En el primer caso, superó los 35 mil muertos, superando el horizonte histórico en materia de muertes masivas, la Guerra del Pacífico. En el segundo de los casos, la destrucción alcanzó, en términos brutos, US\$ 15 mil millones, o sea una tercera parte del PIB, y mayor que el monto de la deuda externa en esos años.

Sustentado en un discurso ultraideologizado, que ponía énfasis en el carácter agrícola de la sociedad peruana, SL fue, en el período que va desde 1968 a 1980, claramente, una organización prototerrorista. Es decir, una organización cuyo período de incubación de métodos y de estrategias, de inserción social y maduración de liderazgos, fue algo más larga que la observada en los grupos foquistas procubanos. Durante ese período, todos

36 Son numerosos los reportes policiales que indican que desde estos departamentos se traslada coca hacia laboratorios ubicados en Colombia. Mientras, en Huallaga vive el grueso de los campesinos cocalleros peruanos.

37 Hay estudios que indican que el cobro por protección de narcotraficantes le reportó importantes ingresos a SL. En marzo de 1991, cobraban estimativamente entre US\$ 3 mil y US\$ 7 mil por cada vuelo de avión cargado con cocaína. Documentos oficiales de EE.UU. han hecho estimaciones de 600 vuelos anuales a finales de los 80. Otro cálculo interesante son los pagos a sus cuadros dirigentes. Estimaciones policiales hablan de salarios que fluctúan, según rango, entre 250 y 500 dólares, monto que supera con creces la remuneración de los profesores peruanos. Hasta mediados de los 90, la mayoría de los comandantes de SL tuvo esa profesión. Datos en Steinitz, op. cit. pag. 6.

quienes formaron su primer Comité Central viajaron al menos en una oportunidad a Beijing; el propio Abimael Guzmán viajó en tres oportunidades.

El 17 de mayo de 1980, su líder Abimael Guzmán Reynoso lanza la "guerra popular de inspiración maoísta" con su primera acción terrorista, cual fue el asalto armado a un local de votación y la quema de sus urnas en Ayacucho. Guzmán fue desde 1959 profesor de filosofía en la Universidad San Cristóbal de Huamanga, cuyos alumnos hablaban mayoritariamente quechua.³⁸ Allí desarrolló una ascendente carrera en diversos niveles administrativos, hasta el año 1974, destacando cuando tuvo a su cargo cursos de perfeccionamiento para profesores y cuando fue nombrado Director de Personal. Guzmán, quien en los ochenta llegó a autodenominarse "cuarta espada del marxismo leninismo mundial",³⁹ formó el SL luego de escindirse del PC en un proceso paulatino que principalmente convocó a sectores juveniles del PC, sindicatos campesinos y organizaciones indígenas. Entre 1968 y 1970, SL inicia su formación como organización prototerrorista de lenta maduración, cuyas tareas prioritarias fueron un paciente trabajo para crear un área de sustentación en las áreas rurales de Perú, y una meticulosa preparación político-militar de cuadros dirigentes, instalando campos de entrenamiento, adquiriendo armas y generando grupos de discusión política.

Cálculos de prensa nacional y de analistas señalan que entre 1980 y 1993, años del cenit de su actividad, SL efectuó casi 35 mil acciones terroristas. Sin embargo, a finales de la década de los noventa, cuando SL tenía a la mayoría de sus líderes y cuadros intermedios en prisión, comenzó su declive. Al menos así se desprende del escaso número de acciones (todas de muy baja envergadura) que han realizado desde 1998 en adelante. En esta fase de aparente repliegue, solamente seguiría activa la tendencia autodenominada Sendero Rojo, aunque en el extranjero y en el plano electrónico el grupo terrorista sigue plenamente vigente. Son varias las asociaciones de exiliados, asociaciones étnico-culturales en el extranjero que le brindan asistencia, generalmente humanitaria. Hay versiones de prensa que indican apoyos de cantantes relativamente conocidos como Sinead O'Connors o el grupo de rock metálico *Rage against the machine*, así como de sitios web para comercializar objetos relativos a la lucha senderista (CD, cassettes, pegatinas y otros objetos).⁴⁰ Una vez detenidos sus máximos líderes, en octubre de 1992, entre ellos el propio Abimael Guzmán ("Presidente Gonzalo"), disminuyó la actividad de SL y el movimiento se escindió en una corriente que anunció "el diálogo" con el gobierno (encabezada por el propio Abimael Guzmán), y otra que se replegó en el valle amazónico de Huallaga liderada por Alberto Ramírez Durand ("Comandante Feliciano"), que se autodenominó Sendero Rojo.

38 Abimael Guzmán es originario de la ciudad de Arequipa, donde estudió Filosofía. Allí ingresó al Partido Comunista. El Internacional Policy Institut for Counterterrorism de Israel (IPIC) estima que el número de combatientes que llegó a tener SL fluctúa entre 1500 y 2500.

39 El fenómeno de Sendero Luminoso ha recibido atención académica de parte de científicos políticos, periodistas, economistas, antropólogos e historiadores, destacando los aportes de Tom Marks, David Scott Palmer, Carlos de Gregori, Hernando de Soto y Gustavo Gorriti, quienes han desarrollado un vasto campo de estudio denominado "senderología". A modo referencial ver: Marks, Tom y Scott Palmer, David **Radical Maoist insurgents ant terrorist tactics: comparing Peru and Nepal** (draft presentado en el 19 Congreso Mundial de Ciencia Política, Durban, 29 de junio 2003, donde aparecen muchos datos sico-biográficos de Abimael Guzmán, Degregori, Carlos **Ayacucho 1969-1979: el surgimiento de Sendero Luminoso**, IEP, Lima, 1990, y Gorriti, Gustavo **Historia de la guerra milenaria en el Perú** Apoyo, Lima, 1990.

40 Habitualmente aparecen artículos sobre esta materia en *Caretas* (revista peruana prestigiosa, debido a lo fidedigno de sus informaciones. Como ejemplo: *Tendero Luminoso. El grupo terrorista más sanguinario de la historia incursiona en el merchandising virtual*, **Caretas** N° 1.777 del 19 de junio de 2003.

La violencia política peruana durante los 90 registra también el ocaso del último de los grupos de la estirpe guevarista, que también tuvo conexiones con narcotraficantes, aunque de dimensiones mucho menores. Se trata del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, fundado en 1984 por sobrevivientes de un foco guerrillero procubano formado en 1965, que nunca llegó a consolidarse, pues no superó las disputas ideológicas intestinas entre procubanos y trotskistas ni logró desarrollar capacidades operativas significativas.⁴¹ Por lo mismo, el MRTA nunca tuvo relaciones muy estrechas con la Habana (salvo algunos de sus dirigentes). Se trató más bien de un movimiento de inspiración cubana, que recibe un importante oxígeno tras el triunfo de la Revolución Sandinista, puesto que es reforzado con parte del contingente América, grupo multinacional preparado por Cuba y que tomó parte en la guerra nicaragüense.⁴²

El MRTA fue un grupo, cuya actividad más notoria fue un terrorismo de tipo urbano posterior al "foquismo insurreccional". Este grupo planificó y ejecutó, desde finales de los 80 hasta fines de los 90, una serie de actos terroristas, especializándose en secuestros de empresarios y altos personeros de gobierno. En 1987 ocupó por varias horas la ciudad de Juanji (25 mil habitantes). Su acción más espectacular ocurrió en diciembre de 1996, cuando el comando "Comandante Edgar Sánchez" asaltó la embajada de Japón durante una recepción oficial donde asistía todo el cuerpo diplomático acreditado en Lima, manteniendo a decenas de altas personalidades como rehenes durante cuatro meses, y poniendo en jaque al gobierno de A. Fujimori. La operación se resolvió con una audaz operación de contraterrorismo, denominada Chavín de Huantar, donde perecieron los 14 miembros del comando y su líder Néstor Serpa ("Comandante Evaristo"). Esta fue la última operación realizada por el MRTA, y, de acuerdo a previsiones gubernamentales, se trataría de un grupo enteramente desbaratado o bien en extinción. Su principal líder, Víctor Polay se encuentra en prisión y en mayo del 2003, en una alocución grabada por la TV peruana, manifestó su arrepentimiento por las acciones ejecutadas, pidió perdón a los familiares de las víctimas y llamó a los elementos remanentes del grupo a deponer las armas. El MRTA tuvo conexiones con narcotraficantes en la zona del valle de Huallaga, de manera esporádica durante los 80, aunque con mayor intensidad en la década siguiente, como una manera de asegurar su sobrevivencia. Desde el punto de vista político, la principal diferencia con SL radicó en su percepción "capitalista" de la sociedad peruana. Según Polay, Perú había dejado de ser una sociedad "feudal" para transformarse en una "capitalista dependiente". En términos prácticos, el MRTA no desarrolló estrategias destinadas a crear miedo masivo o sensación de inseguridad tan generalizada como SL; por lo mismo era percibido como menos cruel y sanguinario. Sin embargo, se calcula que entre 1985 y 1993, ejecutó casi 4 mil actos terroristas.

41 Sobre esta patética experiencia guerrillera se recomienda leer la muy bien documentada novela de Mario Vargas Llosa, **La Historia de Mayta**. Aquellos sobrevivientes, sumidos en profundas disputas y rencillas, se habrían intentado reagrupar en dos movimientos menores el Tupac Amaru (MTA) y el MIR-IV Congreso, los cuales confluyen en el MRTA bajo el liderazgo de Víctor Polay Campos (Comandante Rolando). Se plantean la lucha contra "el reformismo" del APRA y del entonces recién electo Presidente Alan García, un antiguo amigo y compañero de estudios de postgrado de Polay en Francia. Polay es de profesión abogado.

42 A Perú llegaron varios comandantes de rango intermedio de origen salvadoreño y chileno. Cuatro chilenos, Jaime Castillo, María Pincheira, Lautaro Mellado y Alejandro Astorga (quienes aparentemente fueron integrantes del MIR en los setenta y, tras combatir en Nicaragua y El Salvador en los ochenta, fueron destinados al MRTA), fueron arrestados por la policía peruana y hoy purgan penas de presidio perpetuo luego de un juicio realizado por un tribunal militar en 1994. En 1999, la defensa jurídica apeló ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y pidió que se les abriera un nuevo proceso, esta vez en el fuero común, consiguiendo la anulación del proceso original en mayo de 2001. En agosto de 2003, el fiscal peruano ha pedido 25 años de prisión para los cuatro miembros del MRTA. Los chilenos están acusados de secuestro del empresario Antonio Furukawa, quien en el nuevo proceso testificó personalmente.

En todo caso, tras la desarticulación del MRTA y el deterioro orgánico de SL, la médula del narcoterrorismo latinoamericano se ha instalado con fuerza desde finales de la década de los 90, al interior de la guerrilla colombiana. En este caso, la persistencia se ha dado básicamente a través de dos agrupaciones: el ELN y las FARC.⁴³ El primero es un grupo radical que emerge en 1963 al calor del impulso *foquista*, de la mano de los sacerdotes católicos, Camilo Henríquez y Domingo Laino, con un confuso discurso basado en ideas maoístas, en la teología de la liberación y con una abierta simpatía por el proceso revolucionario cubano.⁴⁴ En la actualidad, este grupo tiene un campo de acción limitado geográficamente al noreste del país en la zona cercana a Panamá, estimándose que sus efectivos no superan los 5 mil.

En tanto, las FARC nacen una década antes de la Revolución Cubana, en el marco de la efervescencia creada en el país a raíz del asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán. En los años sesenta se produce el acercamiento con Cuba, adoptando un discurso basado en el *foquismo* y estableciendo el socialismo como meta. Su líder histórico es Pedro Antonio Marín, más conocido como Manuel Marulanda o con su legendario apodo de "Tirofijo", pero estos últimos años la conducción real ha estado en manos del segundo líder, Jorge Briceño (alias "el Mono Jojoy", Jefe Militar del grupo).

Las FARC se han transformado en uno de los principales representantes del terrorismo latinoamericano, una vez concluida la Guerra Fría, toda vez que su perfil político (perspectiva de toma del poder, base de apoyo político, sustento ideológico y otros) ha ido perdiendo fuerza, poniendo énfasis en aspectos operacionales y militares. El grupo ha desarrollado espeluznantes técnicas terroristas.⁴⁵ Se trata del primer grupo que forzó a un gobierno legalmente constituido a entregarle un territorio (llamado "zona de despeje"), y que ha instalado oficinas de representación en otros países. Existen versiones comprobadas por la policía colombiana en orden a que las FARC han establecido inéditos y muy activos canales de colaboración con otros grupos terroristas, como el IRA y la ETA. Por estas razones, en varios documentos, el Departamento de Estado norteamericano ha calificado a este grupo como "el más peligroso en todo el hemisferio occidental". Prácticamente todos los estudios coinciden en estimar en alrededor de 20 mil a 30 mil el número de efectivos que componen las FARC.

En tal sentido, las FARC han alcanzado un inusitado nivel de autonomía en materia financiera mediante estrechas conexiones con narcotraficantes tanto colombianos, como mexicanos.⁴⁶ Esta tendencia tan marcada en los años 90 permite denominar el fenómeno como **Narcoguerrilla** o **Narcoterrorismo**.

43 Se recomienda Sánchez, Gonzalo y Peñaranda, Ricardo **Pasado y presente de la violencia en Colombia**, CEREC, Bogotá, 1986.

44 En 1992, el ELN inició conversaciones de paz con el gobierno colombiano, las cuales concluyeron sin éxito. Desde entonces, el ELN se ha especializado en atentados a oleoductos y gasoductos, así como en cobros de "impuesto revolucionario" a empresas petroleras.

45 Entre sus acciones más célebres se encuentran: secuestros de aviones comerciales con aterrizaje forzoso en pistas clandestinas en plena selva, secuestros masivos de sacerdotes y feligreses, postura forzosa de collares-bombas a personas inocentes como señal de amedrentamiento, cobro sorpresivo de peajes en carreteras del país (operativo recurrente que es conocido como "pesca milagrosa"), instalación de poderosos coches-bomba en concurridos sectores comerciales urbanos, desplazamiento de los "campamentos móviles" en zonas fronterizas con Ecuador, Venezuela, Perú y Brasil (lo que ha motivado la creciente preocupación ante una posible ampliación transfronteriza del conflicto).

46 Estudios del Geopolitical Drug Observer indican que las FARC han asumido un rol preponderante en estratos medios en la cadena de comercialización de la droga a través de los llamados "chichipatos", una suerte de nexo entre el productor y el laboratorio para su refinación. En tanto, en noviembre del 2000 fue arrestado en Tijuana, al norte de México, el ciudadano colombiano Dr. Carlos Charry que dirigía una

Un caso absolutamente novedoso es la experiencia chiapaneca del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en México. Nacida el 1 de enero de 1994, justo cuando el gobierno de Carlos Salinas de Gortari inauguraba una nueva era de las relaciones mexicano-estadounidense con la entrada en vigor de un Tratado de Libre Comercio, tres localidades del sureño estado de Chiapas, San Cristóbal de las Casas, Ocosingo y Las Margaritas amanecieron ocupadas por guerrilleros que anunciaban haberse instalado en la selva de Lacandona y que disponían de un inusitado despliegue mediático. Como dice Krauze, la sociedad y gobierno mexicanos recibieron con "azoro" la noticia de este foco insurreccional tan extemporáneo. Su líder, el "Subcomandante Marcos", leyendo mensajes antiglobalización y reclamando la reivindicación de derechos indígenas, se convirtió rápidamente en un nuevo símbolo antisistémico mundial, alimentando a quienes sostienen que el debate sobre modernidad y marginalidad es la gran contradicción de la post Guerra Fría.⁴⁷ Como escribe Gaspar: "la guerrilla zapatista reúne dos características curiosas: es la que ha disparado menos y es la que ha tenido más publicidad".⁴⁸ En efecto, salvo algunos combates en los primeros días de su aparición en que el Ejército mexicano, más producto de la desconcertación que existía en la administración salinista que por decisión política, intentó aniquilarlos con rapidez, no han existido enfrentamientos que pudiesen ser catalogados como operaciones militares o guerrilleras. En este punto, hay incluso registros de video con pintorescas marchas con fusiles de madera y dirigidas por autodenominados comandantes ataviados con trajes y sombreros multicolores, y cuyos rasgos más sobresalientes son su esmirriado físico y su parquedad en la expresión. Un conjunto de externalidades difíciles de asociar con acciones bélicas o con la dura existencia en la selva, como tampoco recuerdan las epopeyas de estirpe guevarista.

El "foco" zapatista desde luego que tampoco tiene nexos con el movimiento insurgente que asoló el sur de México (principalmente los estados de Guerrero y Oaxaca) casi un siglo antes.

Por lo tanto, bajo ningún aspecto cabría calificar al EZLN como representante de un neoterrorismo. Sí corresponde a una forma original y nueva de expresión globalifóbica, que, en cuanto a algunos aspectos exteriores (uso de armas, tomas de poblados, cautela por el anonimato de sus líderes), podría ser confundido con grupos terroristas. Sin embargo, en sus acciones no están presentes los elementos esenciales que caracterizan al fenómeno terrorista.

La preocupación en torno a este grupo foquista postmoderno, tiene que ver básicamente con la enorme capacidad demostrada por sus líderes para obtener altos grados de

oficina que servía de enlace de las FARC con los carteles de la droga de Tijuana y Ciudad Juárez. Charry era dueño de una clínica establecida en la zona de despeje entregada a las FARC. En su declaración a la policía mexicana señaló que su superior en las FARC era el miembro de la dirección Jorge Briceño (mismo nombre de "El Mono Jojoy"). La prensa colombiana ha investigado también los nexos de las FARC con el cartel brasileño dirigido por Luis Fernando da Costa (también conocido como Fernandino Beira Mar). Ver Steinitz, op.cit. pag. 13.

47 El verdadero nombre de Marcos es Rafael Sebastián Guillén Vicente, animador de grupos literarios en su época juvenil, estudiante de filosofía (cuya tesis versó sobre el pensamiento de Althusser como aporte a la filosofía marxista), y que en la década de los ochenta se había marchado a Nicaragua como voluntario. Pese a su escasa fuerza militar, la irrupción y persistencia del EZLN ayudaron poderosamente a resquebrajar el régimen priísta. Sobre la guerrilla del EZLN se recomienda: Tello, Carlos, **La rebelión de las cañadas**, Cal y Arena, México D.F., 1995., y Subcomandante Marcos, Le Bot Ivonne **El sueño zapatista**, Anagrama, Barcelo, 1997.

48 Op. cit. pag. 27.

audiencia nacional e internacional, con un discurso que plantea de manera descarnada los problemas que tienen países subdesarrollados por encontrar su lugar en una economía globalizada. En tal sentido, vale la pena señalar que sus cotas mediáticas más altas se registraron entre 1998 y 2000 cuando solidarizaron con ellos artistas como Oliver Stone, o figuras europeas de renombre como Danielle Mitterrand, viuda de Francois Mitterrand. En los últimos tres años, se observa, empero, cierto declive en estas manifestaciones de admiración.

Otro aspecto que ha llamado poderosamente la atención de analistas es el talentoso manejo comunicacional exhibido por los líderes del EZLN, muy especialmente por el Subcomandante Marcos, tanto en el trato con periodistas nacionales y extranjeros, y figuras de la farándula y el espectáculo, como en su retórica romántica, utópica y cargada de metáforas, que recoge en gran medida la florida capacidad de expresión artística de los indígenas del sur mexicano. Destaca además, el hecho que se trata del primer grupo guerrillero que instaló un sitio web. En función de estos antecedentes se puede colegir que la experiencia guerrillera zapatista se caracteriza por los siguiente elementos:

- * Insurrección heterodoxa: Su examen exige un planteamiento interdisciplinario. Desde el punto estrictamente político, no corresponde encasillarla en el concepto de "foco insurreccional", ni siquiera bajo un esfuerzo "destructor", toda vez que no es un "foco" (pese a que se trata de un fenómeno geográficamente localizado como los de antaño), ni "insurreccional" (pese a que la autoridad del Estado mexicano allí se encuentra bastante mermada).
- * Naturaleza compleja: Responde fundamentalmente a un movimiento reivindicativo de carácter étnico-cultural, donde la causa ancestral es un eje fundamental. Sin embargo, no es un fenómeno que comprenda a las etnias mayas en su integralidad, puesto que el EZLN no cubre un espacio geográfico, ni tiene correlatos orgánicos en otros antiguos territorios mayas (y donde aún viven sus descendientes en condiciones análogas a las de Chiapas), que hoy pertenecen a Guatemala, Belize, El Salvador, Honduras. El EZLN ni siquiera se ha extendido a otros estados federales mexicanos que también fueron parte del imperio maya (Yucatán, Campeche, Quintana Roo).
- * Objetivos ambiguos: no busca la instauración del socialismo en todo el territorio mexicano, aunque sí plantea un profundo cambio (¿revolución?) político, social y económico en Chiapas. El Subcomandante Marcos ha alentado sin éxito la creación de focos análogos en otros estados de la república mexicana.

Un aspecto que mantiene la atención analítica es la posibilidad que una guerrilla de raigambre étnica como la zapatista pueda reproducirse en otros puntos de América Latina. De hecho, en Chile es manifiesto el interés del Partido Comunista por intentar generar una línea de acción, que conlleve violencia política, recrudesciendo las reivindicaciones de los indios araucanos en el sur del país. En Ecuador también se registra una mayor fuerza de los movimientos indigenistas, siendo el Puka Inti el que hasta ahora ha destacado por su mayor decisión de operar en términos violentistas. Sin embargo, su accionar más visible ocurrió entre 1993 y 1995, sin que haya registros de nuevas acciones.

Un aspecto incipiente de la violencia política en América Latina, y que se ha establecido como preocupación de carácter estratégico luego de los atentados contra el Pentágono y las Torres gemelas, es la irrupción en América Latina de actividades terroristas "impor-

tadas” del Medio Oriente. En concreto, se trata de los dos sangrientos atentados perpetrados presumiblemente por Hizbollah en contra de dos objetivos israelíes en la capital argentina.⁴⁹ En los Informes Anuales sobre el Terrorismo, del Departamento de Estado norteamericano, se ha mencionado en los últimos tres años que miembros o simpatizantes de Hizbollah se han hecho presentes en varias partes de América Latina.

Varias de las apreciaciones contenidas en estos informes estadounidenses no han sido corroboradas por otras fuentes. Incluso, en algunos casos como la presencia de éstos en el norte de Chile, ha sido desmentida o calificada de “exageración” por la prensa local, sí se ha acrecentado la preocupación regional ante la eventualidad de que en zonas aisladas geográficamente sean aprovechadas por grupos violentistas de diversa procedencia y naturaleza.⁵⁰ Se trata de las llamadas **Zonas Problemáticas**,⁵¹ como la Triple Frontera (Brasil, Argentina, Paraguay), la selva del Darién, la isla Margarita, el corredor Tabatinga-Leticia, los alrededores del lago Agrió (frontera entre Colombia, Ecuador) y otros.

La preocupación principal estriba en que estas zonas podrían estar siendo utilizadas por grupos terroristas del Medio Oriente como bases, sea para el acopio de armas, canalización de fuentes de financiamiento, o, simplemente, como puntos de seguridad para combatientes heridos o en peligro de ser capturados.⁵² De hecho, existe una versión difundida por la prensa brasileña en orden a que en 1995, Osama bin Laden estuvo en el lado brasileño de la Triple Frontera (Foz de Iguazú).

De cualquier forma, la evolución de los movimientos antisistémicos de las últimas décadas en América latina -desde el prototerrorismo al narcoterrorismo- plantea a su estudio desafíos en materia de factores convergentes y divergentes que los caracteriza. Unos se encuentran en el plano discursivo, otros en el de las acciones.

En el primero existen elementos recurrentes en todas las organizaciones antisistémicas como es aquello que Rodríguez Elizondo llama “nostalgia de los mitos heroicos”; la épica toma del palacio de invierno por parte de los revolucionarios rusos, la larga marcha de Mao Tse Tung y sus huestes revolucionarias, el impredecible curso que fue tomando el grupo de estudiantes universitarios que secundó a Fidel Castro en el asalto al Cuartel Moncada y posteriormente en la Sierra Maestra. Son mitos revolucionarios que como subraya Rodríguez Elizondo “subliman la mala conciencia y sirven para soslayar, hasta ante sí mismos, que el terrorismo cuenta con solventes licencias teóricas de los propios actores de las epopeyas” y sirven inclusive para justificar los “ajusticiamientos revolucionarios” al interior de los propios movimientos, como ocurrió con el chileno Elmo Catalán en la guerrilla de Guevara en Bolivia, con Roque Dalton y Cayetano Carpio en la guerrilla salvadoreña.

49 Contra la embajada de Israel en Buenos Aires en 1992 y contra la Asociación de Mutualidades Israelitas en Argentina en 1994.

50 En el caso de Chile, informes policiales apuntan sólo a la creciente presencia de una comunidad pakistaní en Iquique. La única noticia consonante con las preocupaciones norteamericanas, aparecida en la prensa chilena es la referida a inversiones del empresario Assad Ahmad Barakat, un libanés radicado en Curitiba (Brasil) que ha reconocido abiertamente sus simpatías por Hezbollah en su país de origen. El Mostrador 22.5.2002. Según la policía chilena, Barakat y su hermano tienen algunos negocios menores en Iquique. [<http://www.elmostrador.cl>]

51 Sobre este punto ver Witker, Ivan Nuevas tendencias en los esfuerzos antiterroristas. Estados vulnerables y privatización de conflictos, **Política y Estrategia** N° 90, ANEPE, Santiago de Chile, agosto, 2003. En ese artículo se puede encontrar abundante bibliografía sobre el tema.

52 Grupos terroristas podrían reubicarse en América Latina, **Diario Financiero**, Santiago de Chile, 5 de marzo, 2003 (traducción de material original de **Financial Times**). La nota sobre la presencia de Bin Laden apareció en revista **Veja**, marzo 2003.

En definitiva, la *hybris* de la violencia política en América Latina se refleja de manera dramática en aquellas tres grandes expresiones antisistémicas que avizoró Octavio Paz en los sesenta. Hoy día, la destrucción material, pero ante todo la enorme cantidad de muertos, en especial de jóvenes que vieron en los ideologizados proyectos revolucionarios con todos y cada uno de sus apéndices, incluido por cierto el terrorismo, una suerte de opción histórica por cambiar la vida de la región, no se condice con los resultados. Tras el fin de la Guerra Fría ningún país ha seguido el camino cubano. Mirado en perspectiva, la mayoría de los sobrevivientes de aquellas gestas no puede sino sentirse atormentada, deprimida y, en gran medida, avergonzada. Nada fue como se previó ni como se intentó. La realidad siguió deparando sorpresas a aquellos que gustan de apertrecharse en quimeras.

Distinto es el caso de los grupos narcoterroristas que sí sobrevivieron al fin de la Guerra Fría. En el escenario de hoy, estos actores ya no disponen ni siquiera de utopías para justificar sus revueltas, rebeliones o revoluciones. Esta carencia vital los ha llevado posesionarse con mayor fuerza de sus papeles. Sus máscaras se han fundido con las caras.

VIOLENCIA Y ACCIÓN COMUNICATIVA EN EL TERRORISMO DE AL QAEDA

MANUEL R. TORRES SORIANO*

Violence and communication are strongly connected in the terrorism executed by terrorist organization Al Qaida. The religious character of their ideology does not imply that their attacks do not aim to propagate a message within large sectors of the population. This article intends to show how spectacular acts of terror permit Al Qaida to convert itself into a communication and propaganda dissemination entity for two different population sectors: the West and Muslims. For the West, Al Qaida attempts to erode public support for governments it opposes. For Muslims, it fosters the growth of a fundamentalist ideology that tries to return to the origins of Islam.

Introducción

Desde la aparición del primigenio terrorismo anarquista, concebido por sus autores como “*propaganda por el hecho*”, hasta prácticamente la actualidad ha existido una notable certeza acerca de la vertiente esencialmente comunicativa de toda violencia terrorista. La comisión de todo tipo de actos de violencia indiscriminada buscaba no sólo la propagación ilimitada del miedo y la ansiedad en sus víctimas, sino la transmisión a una audiencia mayor de un mensaje más o menos elaborado a través de la agresión contra determinados colectivos, individuos o símbolos. A ello debe sumarse la primacía informativa que tradicionalmente ha recibido la violencia terrorista en los medios de comunicación de masas, auténtica “*lave maestra*” que ha permitido a los grupos terroristas copar el espacio mediático y establecer una comunicación directa con la ciudadanía a través de la propagación de su ideario y reivindicaciones. Violencia y mensaje han sido en el terrorismo dos realidades indisolublemente unidas, cuya interpretación ha venido tradicionalmente dada por la ideología que ha sustentado a las diferentes organizaciones terroristas, sus objetivos estratégicos, la necesidad de captar nuevos adeptos, el mantenimiento de la moral y las motivaciones tanto del propio grupo como de su “*audiencia doméstica*”, junto a la desmovilización y deslegitimación del “*enemigo*”.

Sin embargo, cuando en la década de los noventa el terrorismo religioso, mayoritariamente de inspiración islamista, se convirtió en uno de los principales desafíos a la seguridad global, fueron frecuentes los análisis que atribuían la enorme letalidad de los atentados y, en ocasiones, su no reivindicación a que los terroristas tenían como principal audiencia la divinidad. Según aquellas primeras impresiones, el terrorismo parecía perder parte de su finalidad comunicativa. Seguía transmitiendo un mensaje de terror, pero sin la compañía habitual de exigencias o reclamaciones políticas, ni –aparentemente- el deseo de obtener el respaldo de determinados sectores de la sociedad. Con anterioridad, el

* Investigador del Departamento de Ciencia Política y la Administración de la Universidad de Granada. Es miembro del Centro de Análisis de Seguridad (CEAS). Tiene el Diploma de Estudios Avanzados en Ciencia Política y es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología con Premio Extraordinario por la Universidad de Granada. En el año 2003, obtuvo el Primer Premio Nacional de Fin de Estudios Universitarios en Ciencia Política y en el 2004, el Premio de Investigación y Ensayo de la Universidad de Granada. Ha publicado diversos artículos en publicaciones especializadas sobre terrorismo y comunicación en cuestiones de seguridad. Ha sido *Visiting Fellow* de la *Hooover Institution* en la Universidad de Stanford (California). Su último trabajo es el libro: *Terrorismo y propaganda en Al Qaeda*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, Granada, 2004.

deseo de obtener el favor de los sectores de la sociedad más cercanos a las tesis de los terroristas, había llevado a que estos adoptasen con frecuencia autolimitaciones en la ejecución de sus atentados. Sin embargo, la justificación "supraterrenal" del terrorismo religioso junto con el desprecio a la repercusión social de sus actos, inauguraba un inquietante panorama de terrorismo apocalíptico a través del uso de ataques suicidas, armas químicas, biológicas e incluso nucleares.

El fanatismo religioso que sirve como sustento espiritual a la organización terrorista Al Qaeda junto con su historial de violencia sin restricciones, encajaba perfectamente en este esquema de ausencia de una vertiente comunicativa de este nuevo terrorismo que atenaza nuestras sociedades. Sin embargo, en este artículo se pretende afirmar cómo con la perspectiva adquirida en estos últimos años nos es posible establecer que en el caso de la "nebulosa" conocida como Al Qaeda, sí existe una clarísima vertiente comunicativa que se manifiesta a través de dos vías: una orientada a la erosión del apoyo que las sociedades occidentales prestan a sus gobernantes; y, otra relacionada con la movilización y la obtención de apoyos sociales en el mundo musulmán. La comisión de los principales atentados de esta organización terrorista no sólo tiene un acentuada lectura simbólica, sino que la forma y el tiempo en el cual se llevan a cabo no se entiende si no a la luz de la dimensión comunicacional del terrorismo y del papel central que juega la propaganda y la comunicación en la estrategia de la organización de Bin Laden.

Rasgos definitorios de Al Qaeda e importancia del "relato"

En este trabajo nos centraremos de forma exclusiva en una vertiente particular de esta red terrorista, por lo que evitaremos detenernos en otras cuestiones que se salen del objeto de estudio.¹ No obstante, sí conviene destacar algunas ideas previas sobre Al Qaeda, cuya comprensión resulta imprescindible a la hora de abordar las peculiaridades del binomio violencia-comunicación dentro de esta organización terrorista.

En primer lugar, debemos partir del hecho de que su estructura difiere completamente con respecto a otro tipo de organizaciones terroristas conocidas. Se trata de una coalición informal compuesta por individuos, asociaciones y grupos terroristas (entre los que se encuentra la organización liderada por Bin Laden), basada en pactos y relaciones personales. De ahí que haya sido considerada por diversos autores como un "proceso" o una "ideología" antes que como una organización terrorista al uso.²

Su objetivo final es eminentemente político: la búsqueda del poder para restablecer la unión político-religiosa de los musulmanes bajo la autoridad del califato. Como paso intermedio pretende la creación de Estados islámicos en los actuales países de mayoría musulmana, y la derrota de los que considera los enemigos seculares del Islam: Israel, Occidente -en particular Estados Unidos, que considera la cabeza de la cruzada contra el Islam- y los que califica de dirigentes "apóstatas" en la gran mayoría de países islámicos.

1 Un análisis más general puede encontrarse en JORDÁN, JAVIER (2004), *Profetas del miedo*. Pamplona: Eunsa; GUNARATNA, ROHAN (2002), *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*, New York: Columbia University Press; y ANONYMOUS (2002): *Trough our enemies' eyes. Osama Bin Laden, Radical Islam, and the future of America*. Washintong D.C: Brassey's INC.

2 Véase: JENKINS, BRIAN MICHAEL (2002), *Countering Al Qaeda*. Santa Monica: Rand Corporation y HOFFMAN, BRUCE (2003), *"Diagnosing Al Qaeda"*, *Front Page Magazine*, 18 de agosto de 2003.

Se trata de la mayor red global de terrorismo que ha existido en la historia, y su fuerza radica más que en su estructura permanente –que como acabamos de ver es flexible- o en los potenciales miembros que han pasado por sus campos de entrenamiento (que se cuentan en docenas de miles), en su capacidad de movilizar, aglutinar y entrenar a individuos que comparten su ideología radical. Al Qaeda encabeza la difusión de un relato sobre la historia, el origen de los males y las vías de solución de los problemas del mundo musulmán revestido de un enorme atractivo al combinar elementos procedentes de un integrismo religioso medieval, un cierto componente anti-sistema y las inagotables potencialidades de la revolución en las tecnologías de la información.

La organización fundada e inspirada en Osama Bin Laden plantea su lucha en términos de guerra total. A pesar de sus reivindicaciones parciales sobre la retirada de tropas occidentales en países árabes, lo cierto es que no pretende el chantaje ni la negociación en busca de objetivos limitados, sino que ansía la destrucción y el sometimiento total de los enemigos del Islam. Sus líderes, junto con otros muchos veteranos de la guerra de Afganistán, tienen una inquebrantable confianza en sus capacidades para lograr la victoria en su guerra global, como consecuencia de la derrota de los soviéticos en Afganistán (hasta el punto de considerarla como la causa principal del derrumbe de la URSS); y las victorias parciales sobre EE.UU. (retirada de Somalia, atentados contra sus tropas, clausura de embajadas, atentados del 11S, etc.). La interpretación de su lucha como una etapa decisiva dentro de una guerra de supervivencia frente a siglos de hostigamiento de Occidente contra el Islam, hace que su concepto del tiempo no se rige por la inmediatez y la necesidad de la consecución de logros palpables, sino que conciben su misión en términos de generaciones, y se integra dentro de una estrategia de desgaste a largo plazo.

La comprensión de la dimensión comunicacional del terrorismo de Al Qaeda viene enormemente facilitada por el marco teórico de la conocida como *guerra red*, concepto elaborado por los investigadores del *think tank* norteamericano *RAND Corporation*, John Arquilla y David Ronfeldt.³ Según ellos, la revolución en las tecnologías de la información favorece la aparición de formas de organización en red, y permite que grupos pequeños y, en otro tiempo, aislados, puedan comunicarse y coordinar sus acciones. Todo ello da lugar a una nueva forma de conflicto donde los protagonistas utilizan la estructura de red en su organización, doctrina y funcionamiento.

La estructura en red no debe confundirse con la simple organización en células, habitual en todos los grupos terroristas, cuya principal finalidad era la consecución de una mayor seguridad y duración del grupo frente a las detenciones de sus integrantes. En la estructura que describen Arquilla y Ronfeldt la red se compone de nodos y enlaces entre ellos. Esos nodos se encuentran comunicados entre sí (aunque no todos con todos, también por motivos de seguridad). En la descripción que estos investigadores realizan sobre la actuación de las redes y los conflictos desarrollados bajo esta forma, hallamos un elemento de extraordinaria importancia a la hora de entender la dimensión informativa y propagandística de Al Qaeda. Dicho elemento se refiere al elemento donde radica la unidad que da coherencia a los diferentes nodos que integran la red, según estos autores, dicha unidad se produce en lo que ellos denominan "nivel narrativo" o "relato": en la causa que inspira la actuación concreta

3 Véase: ARQUILLA, J. & RONFELDT, D., "The Advent of Netwar (Revisited)", en ARQUILLA, J. & RONFELDT, D. (editors) *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, RAND, Santa Mónica, 2001, pp. 1-25.

de la red. Efectivamente es la existencia de una ideología y de una particular cosmovisión sobre la realidad lo que permite hablar de Al Qaeda como una unidad. Ese relato permite que exista una centralización en lo estratégico (la consecución de un mismo fin) a través de una descentralización en lo táctico (quiénes y qué acciones se emprenderán para lograrlo).

El que Al Qaeda haya sido catalogada como una ideología⁴ es perfectamente entendible si consideramos la importancia que tiene el "relato" que da coherencia a la red; en cuya propagación se ubica la supervivencia del grupo y la consecución última de sus objetivos. Es precisamente en este punto donde se percibe más claramente la fusión entre violencia y comunicación dentro de las actividades de este grupo. Al Qaeda no pasaría de ser una más entre todo un conjunto de ideologías marginales, sino tuviese una clara capacidad material de atentar, provocando el pánico y la desestabilización de las sociedades agredidas. Es precisamente la consumación de espectaculares macroatentados lo que otorga credibilidad y consideración a su mensaje. Golpeando el "corazón" de sus adversarios logra revestirse de una imagen de fortaleza que le permite seguir sumando miembros y simpatizantes a su proyecto político-religioso. El hecho de que la organización de Bin Laden haya sido capaz de erigirse como la principal amenaza a la que deberá hacer frente Occidente en los próximos tiempos, constituye un poderoso reclamo para amplísimas masas del mundo musulmán que comulgan con una visión belicista del Islam y sitúan la causa última de todas sus frustraciones en una "conspiración judeo-cristiana" empeñada en mantener sometido y humillado al mundo musulmán. El que Al Qaeda mantenga y acreciente su imagen de alternativa viable en la lucha contra los enemigos de la verdadera fe depende profundamente de la espectacularidad del tipo de atentados que sea capaz de llevar a cabo, la lectura simbólica que se desprenda de ellos, y su capacidad para proporcionarle un amplio acceso al espacio mediático con objeto de propagar su mensaje de lucha civilizacional.

Violencia y difusión del mensaje

La violencia material juega un papel esencial en la vertiente propagandística de toda organización terrorista. Al Qaeda no sólo no es una excepción a esta tendencia, sino que su capacidad para cometer auténticas acciones de "hiperterrorismo"⁵ la ha cualificado en su afán de propaganda global. Sin la conmoción causada por los atentados del 11 de septiembre de 2001, su mensaje tendría escaso valor, sus comunicados sólo serían palabras vacías. Por el contrario, la sucesión rítmica de atentados y su elevada letalidad dotan de crédito a la retórica de la yihad global. Con ese tipo de acciones pretende transmitir la impresión de que el enemigo, a pesar de su poder material, es débil moralmente, lo que le hace en extremo vulnerable y posibilita rebelarse y golpear con eficacia al opresor. Al Qaeda logra así ofrecer una imagen de alternativa real a los descontentos. Todo ello aderezado con unas interesadas interpretaciones simbólicas del más célebre atentado de la organización de Bin Laden. La destrucción y derrumbe de la representación del poderío económico estadounidense se convirtió en un grandioso espectáculo en el cual la fantasía

4 Algunos autores, como el periodista británico Jason Burke, hablan incluso de "alqaedismo" como ideología perfectamente estructurada de revolución global que da sustento a la red terrorista. Véase: BURKE, JASON (2003), *Al-Qaeda. Casting a shadow of terror*. New York: I.B. Tauris.

5 Concepto acuñado por el francés Françoise Heisbourg. Véase: HEISBOURG, FRANCOISE y FUNDACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA (2002), *Hiperterrorismo. La nueva guerra*. Madrid, Espasa.

colectiva del Islam radical estaba cobrando vida: un puñado de musulmanes, hombres absolutamente puros, demostraron con su martirio que se podía derribar las torres erigidas por el "Gran Satán".⁶

Al mismo tiempo, con los atentados perpetrados contra suelo estadounidense se inauguraba el mayor ciclo de violencia de la organización terrorista, la cual a pesar de ver mermadas sus posibilidades de llevar a cabo un nuevo ataque de grandes dimensiones, como consecuencia de la campaña internacional contra el terrorismo, continuó enfocando su afán destructivo a través de atentados contra objetivos de menor entidad a lo largo del mundo, con lo cual lograba ofrecer una imagen de fortaleza y resistencia a los golpes recibidos. Desde el 11 de septiembre de 2001 hasta finales de 2004, se han producido más ataques terroristas relacionados con Al Qaeda que en toda la década anterior. Su propaganda transmite la imagen de que la aniquilación completa de la red terrorista constituye un objetivo inalcanzable.

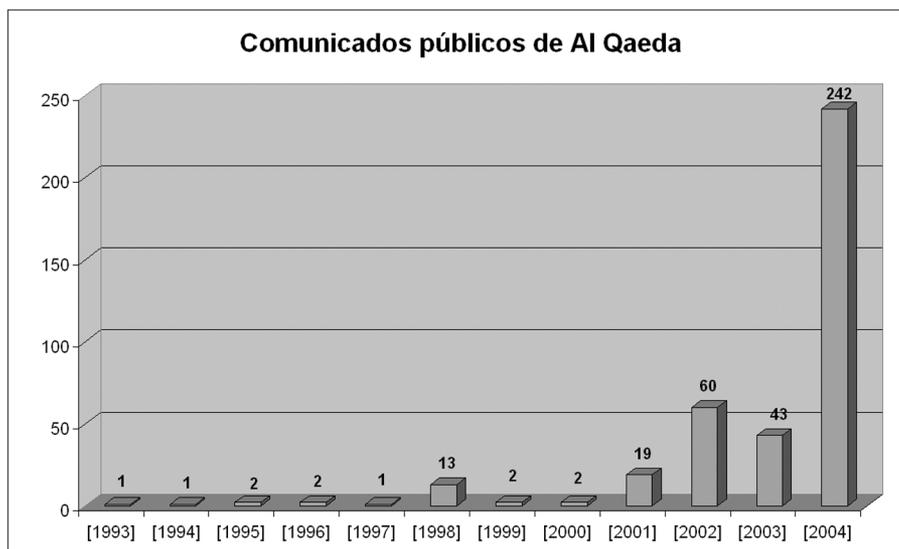
Por otra parte, además de demostrar su aterradora eficacia, los atentados –sobre todo suicidas– manifiestan la coherencia entre las palabras y las acciones. Los yihadistas "cumplen",⁷ y en los casos en los que sacrifican para ello su vida, llevan al extremo su "compromiso" como creyentes y defensores del pueblo musulmán, ofreciendo al mundo un testimonio que multiplica la potencia de su discurso. Evidentemente, la percepción varía según las audiencias. Para aquellos que no comparten los principios de los yihadistas, se trata de acciones brutales y fanáticas que manchan el nombre del Islam. Pero para los que tienen algún tipo de sintonía con los argumentos de Al Qaeda, los atentados suicidas son actos de martirio que animan a ocupar el puesto del compañero caído; y el daño que causan a las víctimas, es motivo de alegría y celebración. No debe extrañarnos semejante distorsión de las sensibilidades, ya que, como es bien sabido, los valores se adquieren a través del entorno y, si este se degrada, hasta las mayores aberraciones resultan admisibles. Se explica así que en algunos vídeos favorables a los islamistas radicales se recojan imágenes del drama humano que provocaron los atentados del Nueva York o fotografías de ataúdes con la bandera americana; no con el fin de denunciar la barbarie terrorista, sino como medio de publicitar los éxitos de los *muyahidin*. La imaginería de Al Qaeda está plagada de múltiples historias que se difundieron rápidamente por el mundo musulmán sobre conversiones en masa de occidentales al Islam tras los atentados del 11 S.⁸ A pesar de ser exageraciones interesadas, guardan cierto correlato con la realidad, la organización terrorista ha sabido adueñarse de cierta curiosidad sociológica que los atentados despertaron hacia esta religión como seña inequívoca de que la violencia es la vía acertada para extender la verdadera fe a lo largo del mundo.

6 La retórica de Al Qaeda está plagada de referencias a Estados Unidos como el "Gran Satán", alusión que no es originaria de la organización terrorista, siendo su principal propagador el ayatolá Jomeini, el cual situaba en este país la materialización del mal, el pecado y la irreligiosidad en este mundo.

7 De las veinte naciones que Al Qaeda ha amenazado explícitamente, dieciocho han sido atacadas, lo que supone un 90 por ciento de correlación. ANONYMOUS., Imperial Hubris. Why the West is losing the War on Terror, Brassey's Inc, Washington, 2004. (Pág. 169).

8 BENJAMIN, DANIEL & SIMON, STEVEN., The age of Sacred Terror. Radical Islam's War Against America, Random House, New York, 2003. (Pág. 170).

La evidente conexión y los enormes beneficios que para la finalidad comunicativa de Al Qaeda supuso su más letal atentado quedan claramente reflejados en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia⁹ e Intelcenter (2004)¹⁰

Con posterioridad al 11 de septiembre se produce una auténtica explosión de la actividad comunicacional y propagandística de Al Qaeda. Después de los atentados de Washington y Nueva York del 11 de septiembre, Al Qaeda es un enemigo mucho más reconocible y comunicativo. De los casi cuatrocientos textos y documentos de todo tipo emitidos desde 1993, sólo veinticuatro son anteriores a 2001. Este contraste entre el relativo mutismo de su etapa anterior y su incesante actividad propagandística tras el 2001, no debe ser interpretado como una consecuencia lógica de la fortaleza de la organización terrorista en cada momento. De hecho, la organización de Bin Laden comienza desde la retirada de los soviéticos en Afganistán un proceso de acumulación de fuerza, expansión de alianzas y adquisición de destrezas técnicas que alcanza su punto álgido precisamente en los meses anteriores al 11 S, los cuales a una etapa de muy baja actividad propagandística. Sin embargo, es con posterioridad a la comisión de su más célebre atentado cuando la organización terrorista se convierte en un verdadero centro de producción de comunicados, amenazas y llamamientos a la guerra santa, que alcanzan en el 2004, con motivo de la postguerra iraquí, su cifra record. Sin embargo, de forma paradójica todo este periodo corresponde con el desencadenamiento de una incesante actividad internacional, denominada "guerra al terrorismo" que daña seriamente a la organización terrorista hasta el punto de que al concluir la campaña contra los talibán en Afganistán, la mitad de los miembros con los que

9 En este recuento se ha incluido todo aquel material de carácter propagandístico (comunicados públicos, publicaciones, vídeos, etc.) que poseía cierta importancia en función de la entidad de sus autores, y que ha tenido como objeto su difusión al gran público a través de diversos canales: envío a medios de comunicación, páginas Web, difusión clandestina, etc.

10 VENZKE, BEN (2004): "Osama bin Laden Audio Release Analysis – v1.1", IntelCenter/Tempest Publishing, LLC, January 2004. <http://www.intelcenter.com/OBL-Audio-v1-1.pdf>

Al Qaeda contaba con anterioridad al 11S habían sido muertos o apresados, incluyendo importantes dirigentes del núcleo central de la organización.¹¹

Las explicaciones de esta paradoja son varias. Evidentemente, la organización de Bin Laden necesitaba de un ataque de una magnitud tal que consiguiese que sus comunicados ganasen el crédito necesario y fuesen capaces de ocupar el espacio mediático de manera incondicionada. La conmoción causada por este atentado permitió a Al Qaeda que cada una de sus grabaciones tanto de video como en audio fuesen la noticia más destacada en su día de aparición en los medios de comunicación de los más diversos países. La violencia se convirtió así en el mecanismo cualificador que permitió que cada una de las palabras emitidas por Osama Bin Laden o algunos de sus colaboradores (entre los que destaca su lugarteniente Ayman Al Zawahiri) fuesen escudriñadas hasta el más mínimo detalle. La sensación amorfa de miedo y ansiedad que logró propagar entre las poblaciones consideradas enemigas otorgó una credibilidad desproporcionada a cada una de las amenazas lanzadas por Al Qaeda. Hecho que contrastaba fuertemente con el resultado que semejantes comunicados hubiesen podido generar en un periodo anterior, los cuales no hubiesen pasado de ser consideradas mera excentricidades de un grupúsculo de fanáticos que no cesaban de hablar de la necesidad de defender el islam a través de la armas y de la inminente derrota de la primera potencia mundial gracias a la ayuda de Alá.

Igualmente, existen otra serie de explicaciones añadidas a esta inflexión en la actividad comunicacional de la organización terrorista. Hasta el 11 de septiembre de 2001, la propaganda de Al Qaeda era escasamente visible para los occidentales, pero no por ello inexistente. La oficina principal de información de la red terrorista se encontraba en Londres. La diferencia con respecto a la actualidad es que la propaganda se limitaba a predicar la yihad internacional y no pretendía el protagonismo de la organización, que utilizaba varios nombres, entre ellos el de *"Frente Mundial Islámico para la yihad contra los Cruzados y Judíos"*. De hecho, Osama Bin Laden sólo utilizó públicamente el nombre de Al Qaeda después de los atentados de Washington y Nueva York. En los primeros años de su historia, Al Qaeda negaba su existencia para no llamar la atención de las agencias de seguridad. Por esa razón tampoco se reivindicaban los atentados o, si se hacía, se utilizaba el nombre de grupos ficticios. Se sospechaba con fundamento que Bin Laden financiaba y entrenaba a terroristas, pero la historia de un millonario saudí que pretendía ganar una guerra por su propia cuenta resultaba inverosímil para muchos oídos. En el mundo del terrorismo, sólo merecían atención las organizaciones consolidadas que respondían a parámetros tradicionales y los Estados que apoyaban a dichos grupos. Al Qaeda se encontraba protegida por una nebulosa informativa que subestimó su importancia y que dificultaba la cooperación internacional para combatirla.

El que la organización de Bin Laden haya decidido asumir explícitamente su papel dentro del terrorismo global ha llevado que su propaganda se haya vuelto más directa, que

11 Si bien es cierto que evaluar el daño sufrido por la organización terrorista y su fortaleza actual es una cuestión repleta de dificultades, son numerosos los estudiosos que apuntan hacia la gravedad del castigo sufrido por Al Qaeda, destacando entre ellos el reputado experto Rohan Gunaratna. Según este profesor, actual responsable del área de investigación sobre terrorismo del Institute for Defence and Strategic Studies de Singapur, "Desde los ataques del 11 de septiembre, el poderío de Al Qaeda se reduce desde aproximadamente 4.000 miembros a unos cuantos centenares, entre ellos, el 80% de los miembros de su núcleo dirigente que son muertos o apresados en 103 países". GUNARATNA, ROHAN. "The Post-Madrid Face of Al Qaeda", *The Washington Quarterly*, Summer 2004 N° 27:3. (Pág. 93).

se ofrezcan más detalles sobre algunos atentados y se hable con mayor claridad de la guerra que está librando contra Estados Unidos. Un ejemplo de ello fue la entrevista que concedieron Ramzi Binalshibh y Khaled Sheikh Mohamed al periodista Yosri Fouda, de la cadena árabe Al-Yazira, sobre los detalles de la operación del 11 de septiembre, un año después de producirse.¹² En ella, mostraron tarjetas de embarque de vuelos de la costa Este que habían sido realizados para preparar los atentados, software de simulación de vuelos comerciales y recuerdos personales de Mohamed Atta (el responsable de la célula que ejecutó los atentados).

Esta nueva línea de comunicación adoptada por la organización terrorista ha llevado al hecho de que sea posible identificar dentro de Al Qaeda una empresa audiovisual denominada *Sahab Institute for Media Production*, la cual se ha encargado de elaborar hasta la fecha un considerable número de videos propagandísticos de notable profesionalidad donde se dan detalles de los atentados cometidos por la organización y se ensalzan a los "mártires" que llevaron a cabo estas acciones.¹³ El marketing de Al Qaeda tiene por objetivo crear una referencia para todos aquellos musulmanes que quieran unirse a la lucha contra los cruzados, judíos y apóstatas. Pretende conseguir más adeptos y descentralizar su terrorismo. Sin embargo, a pesar de esa mayor visibilidad, Al Qaeda sigue enredando las percepciones y no asume explícitamente la responsabilidad de todos sus atentados. No los reivindicaba, sino que los justifica ideológicamente. El siguiente documento, publicado el 14 de octubre de 2002, es una buena muestra de ese juego. Después de referirse a las acciones terroristas contra un petrolero francés en Yemen, una base militar americana en Kuwait y una sala de fiestas en Bali que causó centenares de víctimas entre los turistas australianos, el autor declaraba:

"¿Es Al Qaeda la que está detrás de esos hechos? O es quizás la nación [musulmana] en pie y con plena conciencia (...) No verifico, ni refuto quién está detrás de esos ataques. En cualquier caso, que los Estados Unidos se hundan en la oscuridad de la confusión (...) porque Al Qaeda ha triunfado sobre ellos enloqueciéndolos (...)".¹⁴

Dinámicas de la acción comunicativa de Al Qaeda

Es bien conocido que Bin Laden y Al Qaeda junto a los partidarios de una yihad global hacen uso de los medios como plataforma para transferir mensajes operacionales.¹⁵ Sin embargo, debemos destacar un poderoso recurso propagandístico, el cual ocupa un

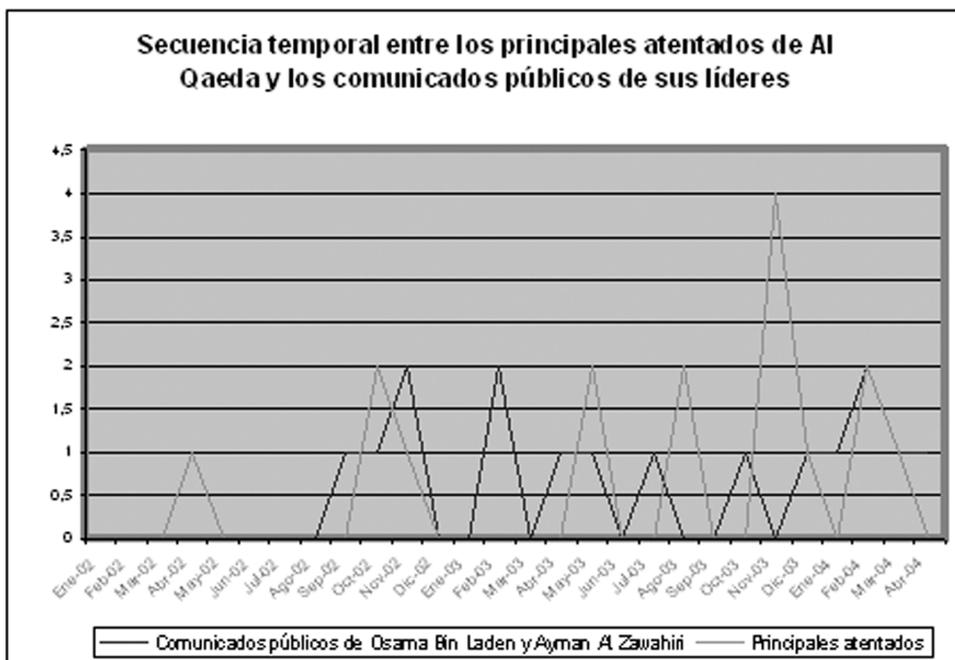
12 El grado de implicación de Al Qaeda en la repercusión mediática de sus atentados, queda claramente reflejado en el hecho de que durante los primeros contactos para llevar a cabo esta entrevista, (cuya realización fue una iniciativa de la propia Al Qaeda) los terroristas llegan incluso a remitir por fax al periodista árabe un esquema sobre la estructura, los contenidos y los participantes de un programa conmemorativo del primer aniversario de los atentados del 11S. Para más detalles véase: FOUUDA, YOSRI y FIELDING, NICK (2003), *Mastermind of Terror. The Truth Behind the Most Devastating Terrorism Attack the World Has Ever Seen*. Edinburgh: Mainstream Publishing.

13 Como ejemplo véase: <http://www.intelcenter.com/Badr-al-Riyadh-v1-0.pdf>

14 Véase: JORDÁN, JAVIER (2004), *Profetas del miedo*, Pamplona, Eunsa.

15 Al Qaeda ha hecho un amplio uso de símbolos y frases enmascarados dentro de sus mensajes propagandísticos con objeto de transmitir mensajes a sus miembros operativos. Así, por ejemplo, en una de sus páginas web, encontramos indicios tan sospechosos como el hecho de que junto a una fotografía de Bin Laden, aparecía el icono de un fusil de asalto AK-47 que cambiaba de dirección y color de un día a otro. Véase: THOMAS, TIMOTHY L. (2003), "Al Qaeda and the Internet: The Danger of "Cyberplanning", *Parameters*, Spring 2003. (pag. 119).

lugar clave dentro de la estrategia comunicativa de Al Qaeda. Hablamos del patrón mensaje-ataque que la organización terrorista ha tratado de establecer a raíz de los réditos informativos que los ataques del 11S le han reportado, y que tiene como claro objetivo la población occidental. De esta forma, es posible establecer una cierta causalidad entre las amenazas de un nuevo atentado terrorista (públicamente difundidas) y la comisión de un nuevo atentado, aunque también debe ser destacado que la magnitud del mismo no siempre ha coincidido con la rotundidad de la amenaza.



Fuente: Elaboración propia¹⁶

Las razones a la que responde dicha dinámica son varias. Al Qaeda sigue la tradición establecida por el profeta Mahoma de pedir a sus enemigos que se conviertan al Islam antes de dominarlos, lo que contribuye a dotar de un plus de legitimidad religiosa y moral a sus atentados.¹⁷ Pero, ante todo, debemos tener en cuenta que creando la expectativa de un ataque terrorista con posterioridad (entre 1 y 43 días) a la emisión de un video o grabación sonora de Bin Laden o alguno de sus colaboradores, Al Qaeda ha creado un patrón de estímulo-respuesta. El público occidental está condicionado a creer que estos

16 En el periodo comprendido en esta serie temporal, se han tenido en cuenta, únicamente, los comunicados sobre los que existe cierto acuerdo sobre su veracidad y cuya procedencia se sitúa en Osama Bin Laden y su segundo: el doctor Ayman Al Zawahiri. La razón de esta selección se haya en la capacidad de estos dos líderes de Al Qaeda para concitar una elevada atención de todos los medios de comunicación occidentales, a diferencia de lo que sucede con otros destacados miembros de la organización terrorista. Igualmente se ha procedido a realizar una selección de los principales atentados llevados a cabo por Al Qaeda o sus grupos afines en función del número de víctimas causadas, el valor simbólico del objetivo, o la trascendencia política del atentado. Debe tenerse en cuenta, también, la espinosa cuestión de la autoría de algunos atentados llevados a cabo en territorio iraquí que determina que esta selección no sea definitiva.

17 GUNARATNA, ROHAN (2003), Al Qaeda. Viaje al interior del terrorismo islamista. Barcelona, ServiDoc.

anuncios serán seguidos de otro ataque terrorista en el futuro. De esta forma, la ciudadanía se convierte de forma involuntaria en un jugador activo de la estrategia del terrorismo, lo que permite que los terroristas pueden lograr los niveles de ansiedad de un ataque terrorista sin la necesidad de asumir los costos de llevar a cabo dicho ataque.

Sin embargo, no debemos perder de vista que la estrategia propagandística de Al Qaeda se alimenta, igualmente, de un elemento directamente vinculado a la estructura en red de la organización y a las posibilidades de una sociedad tecnológica basada en el flujo sin restricciones de la información. Nos referimos al hecho de que todo el entramado propagandístico y comunicacional de Al Qaeda no procede únicamente de personas integradas orgánicamente en lo que podríamos denominar el "núcleo" del grupo terrorista, sino que también procede de personas o grupos que careciendo de una vinculación efectiva con la organización actúan en conformidad con el mensaje y los fines propugnados por Al Qaeda. De esa forma, acciones propagandísticas cuyo origen no responde a una decisión de la estructura dirigente de Al Qaeda, pueden suponer una enorme contribución al proyecto yihadista encabezado por la organización de Bin Laden. Un ejemplo palpable de esta paradoja se pudo detectar con posterioridad al atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid, cuando la inmediata confusión acerca de la autoría del atentado quedó fuertemente marcada por la acción de un grupo terrorista denominado «Las brigadas de Abu Hafz Al-Masri» que fueron capaces de zanjar el debate sobre los autoría del atentado en el momento en que remitieron un comunicado al periódico londinense en árabe *Al-Quds Al-Arabi*, reivindicando en nombre de Al-Qaeda la masacre de Madrid. Aunque, efectivamente, el atentado resultó ser obra del movimiento yihadista internacional, lo cierto es que dicho grupo no sólo había carecido de participación en dicho crimen, sino que ya contaba con un amplísimo historial de reivindicaciones falsas, que hacía pensar a los responsables de los servicios de inteligencia norteamericanos que detrás de este grupo sólo existiese "un tipo con un PC y un fax".¹⁸ A pesar de que el tenor literal del comunicado era delirante, alejándose totalmente del estilo tradicionalmente seguido por los comunicados atribuidos con certeza a Al Qaeda, eso no impidió que la repercusión de dicho comunicado fuese desproporcionada.

Esta dinámica de autorías difusas y fecunda actividad propagandística encuentra su traducción más efectiva en el ciberespacio, donde todo un conglomerado de páginas web de inspiración yihadista llevan a cabo una incesante actividad de producción ideológica, siendo una labor de extrema complejidad delimitar qué mensajes proceden efectivamente de Al Qaeda y cuáles no. Incertidumbre que se extiende no sólo a los servicios de seguridad, sino a las propias webs yihadistas que en ocasiones no han dudado en lanzar dudas y acusaciones sobre la identidad y las intenciones de las responsables de algunas de las webs "hermanas".¹⁹

18 CARMON, YIGAL. (2004), "Evaluando la credibilidad de las amenazas de 'las Brigadas de Abu Hafz Al-Masri'", MEMRI (The Middle East Media Research Institute), Investigación y Análisis N°.185.

19 También en el ámbito de la subcultura yihadista en Internet, tal y como señala el politólogo norteamericano Joseph Nye, la pugna por el poder y la credibilidad se traduce en una "lucha competitiva por la credibilidad". Véase: NYE JR, JOSEPH S. (2003), La paradoja del poder norteamericano. Madrid, Taurus.

Conclusiones

Mediante lo expuesto en este artículo, hemos tratado de demostrar la existencia y el carácter crucial de la propaganda y la acción comunicativa dentro de la estrategia de Al Qaeda. Los fundadores de la red terrorista ya se han anotado a su favor un innegable éxito político al lograr que grupos, hasta entonces dispersos, cooperen en la consecución de un objetivo común. El siguiente triunfo podría consistir en que Al Qaeda se convirtiera en sinónimo de lucha legítima contra la opresión de Occidente por parte del mundo musulmán. De esa manera, podría originarse una especie de "intifada" global por parte de una minoría (en relación con la inmensa mayoría de musulmanes que rechazan la violencia en nombre del islam), pero que en términos absolutos puede significar miles de personas dispuestas a apoyar y practicar este tipo de violencia terrorista.

Como ya hemos señalado, uno de los principios estratégicos de Al Qaeda consiste en crear un "terrorismo de franquicia". El éxito en este objetivo depende en gran parte de los resultados de su acción comunicativa y propagandística. No es fácil aplicar medidas eficaces contra esa labor. Como hemos visto, se trata de una acción descentralizada que aprovecha un malestar (justificado en unos casos, y en otros, no tanto) extendido en amplios sectores del mundo islámico. Sin embargo, toda medida encaminada a erradicar el problema del terrorismo global deberá tener muy presente que el triunfo en esta lucha no vendrá dado sólo por acciones de fuerza contra los miembros de la organización, sino que será necesaria una estrategia global que integre la lucha contra la dimensión comunicacional del terrorismo islamista. La batalla contra el terrorismo en el siglo XXI, a la luz de las características propias de esta amenaza, debe concebirse en gran parte como una auténtica guerra de las ideas, de cuyo resultado dependerá directamente nuestra libertad y seguridad.

REFLEXIONES ACERCA DEL DEBATE TEÓRICO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

DAVID MORA CORTÉS*

This essay provides a general and synthesized analysis of the various viewpoints on security nations have, and about which much debate has been taking place over the last two decades among academics, military and heads of governments around the world. This debate has been both rewarding and interesting, and so far three trends have been identified: traditionalist, widening, and critical, each having its own schools of thought. Furthermore, the author proposes a national security concept, thus contributing to the above debate.

Introducción

Desde de la primera mitad del siglo xx se observó que la corriente tradicional de la seguridad nacional tuvo una fuerte presencia en el mundo, al grado de polarizar las relaciones internacionales en dos bloques (Este–Oeste), provocando con ello que al interior de las naciones este término se le confundiera con represión de opositores al régimen en turno, con un exagerado enfoque Estado–céntrico.

La visión ampliacionista ha logrado cambiar la connotación errónea a que se le ha asociado a este término, planteando nuevos enfoques y amenazas para la estabilidad de las naciones, dándole un enfoque ciudadano–céntrico, en donde el Estado ya no es la parte vital, sino que para mantener su estabilidad, es necesario que los ciudadanos se sientan seguros y protegidos.

Una tercera visión de la seguridad nacional que cada día viene tomando mayor grado de influencia entre académicos, gobernantes y militares, es la visión crítica de la seguridad nacional, sus principales fundamentos demandan un enfoque renovado de la seguridad nacional que se preocupe menos por el Estado y se ocupe más de la sociedad.¹

El debate del concepto seguridad

En el concepto de seguridad cabe una gran variedad de interpretaciones que van desde la seguridad nacional, internacional y colectiva; seguridad alimentaria, medioambiental

* Político, analista de políticas públicas en seguridad nacional; Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara, tiene estudios de postgrado en Planeación y Administración de Recursos de Defensa en el Center for Hemispheric Defense Studies of the National Defense University (Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa en la Universidad Nacional de Defensa), en Washington DC, USA; actualmente es estudiante de la Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal, en El Colegio de Jalisco, en donde desarrolla la línea de investigación Sistema de prevención y gestión de conflictos y crisis político–estratégicos (contribución de los gobiernos subnacionales y locales para prevenir y gestionar riesgos y amenazas a la seguridad nacional).

1 Con el presente ensayo no pretendo establecer una discusión epistemológica de la ciencia política en materia de seguridad nacional, simplemente presento un análisis descriptivo, general y sintetizado de las diversas posturas de la seguridad de las naciones, que han estado en debate constante en las dos últimas décadas, con el propósito de esquematizar y facilitar el estudio de esta apasionante área del conocimiento humano; seguramente puede ser mejorado por otros colegas, porque lo importante es generar nuevos elementos de análisis para comprender y mejorar la seguridad de nuestras naciones y del hemisferio occidental.

o económica; seguridad ciudadana, personal y humana; entre otros. Este concepto de entrada es ambiguo, permitiendo interpretarlo desde cualquier punto de vista.

La palabra seguridad es del vocablo latino *securitas*, libre de preocupación, la cual proviene de *sine cura*, sin problemas. Por lo tanto, el término es aplicado a estar libre de preocupaciones, lo cual es subjetivo determinado en gran medida por percepciones y no siempre por razones objetivas.

El concepto seguridad aparece en el campo de estudio de las relaciones internacionales, principalmente en el área de los estudios estratégicos a partir de 1940; esta corriente de pensamiento analiza el uso de la fuerza² desde cómo identificarlo, impedirlo, resistirlo y usarlo, comprendiendo los asuntos relacionados con la guerra y la paz, lo cual está directamente relacionado con la existencia del Estado.

Hasta la segunda guerra mundial, el estudio de la guerra se encargaba a los militares, y de la paz a los abogados. Durante la Guerra Fría, hubo una estrecha colaboración entre los académicos, los políticos y los militares; enfocados a los estudios estratégicos.

Los procesos de invasión de los soviéticos a Afganistán y posteriormente la caída del Muro de Berlín, minaron la confianza en la corriente de estudios estratégicos, ya que se puso en tela de duda su capacidad de prospectiva.

De acuerdo con Martha Bárcena, en las dos últimas décadas, el debate sobre el concepto de seguridad nacional ha sido fructífero, identificándose tres corrientes: los tradicionalistas, los ampliacionistas y los críticos:³

- Los tradicionalistas o de enfoque limitado, sostienen que los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad se deben mantener en el terreno de lo militar y a la interacción de los Estados. Esta corriente se identifica con la teoría realista, neorrealista y racionalista de las relaciones internacionales.
- Los ampliacionistas, plantean que las nuevas políticas de seguridad deben incluir, además de lo militar y lo político, los asuntos sociales, económicos y medioambientales sin restricciones a nivel estatal. Esta corriente se identifica con la teoría liberal y neoinstitucional de las relaciones internacionales.
- Los críticos, señalan que los enfoques tradicional y ampliacionista parten de la base de que el concepto de seguridad es una realidad objetiva que existe más allá del mero discurso, sin cuestionar su carácter esencialmente subjetivo. Esta corriente

2 Bárcena Coqui, Martha; *La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo*; en Revista Mexicana de Política Exterior, número 59, febrero 2000, México, pp. 9–31.

3 Esta clasificación de Bárcena, aunque es un tanto arbitraria, la considero aceptable en razón de que toma en cuenta las diversas propuestas de los analistas de seguridad que han participado en el debate de la nueva conceptualización de la seguridad nacional. Las escuelas realistas, neorrealistas y neoliberales institucionales son clasificados por Bárcena como racionalistas, en el caso de los constructivistas y los postmodernos los considera en razón de que toman más en cuenta los contextos culturales y simbólicos; coincido igualmente con Mariano César Bartolomé al señalar que las corrientes constructivista y postmodernista forman parte del enfoque reflectivista de la seguridad internacional (ver Bartolomé, Mariano César; *Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea*, parte I, en Política y Estrategia N° 94, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile, abril–junio de 2004, pp.19–20).

entiende que la seguridad es fundamentalmente una construcción social, ya que se identifica con las teorías constructivistas que toman en cuenta los contextos culturales y simbólicos.

a) Fundamentos de las corrientes tradicional, realista, neorrealismo y racionalista

Entre los analistas de las corrientes tradicionales o realistas⁴ definen a la seguridad nacional, como:

- Conjunto de principios político–militares, vinculados con la seguridad estratégica de Estados Unidos en el marco de la guerra fría, que fueron formulados en la década de los años sesenta del siglo xx por los ideólogos militares norteamericanos con el propósito de contrarrestar la amenaza comunista en los países del tercer mundo.⁵
- Una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses nacionales para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra.⁶
- Conjunto de condiciones –políticas, económicas, militares, sociales y culturales– necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.⁷

Las tesis fundamentales del realismo se describen en los siguientes puntos:⁸

- En primer lugar, el realismo considera que el Estado es el actor fundamental de las relaciones internacionales, asignando una importancia relativa menor o subsidiaria a otro tipo de actores (por ejemplo, las empresas transnacionales).
- El Estado, a su vez, se concibe como un actor racional unificado (racional en un sentido instrumental, y unificado en tanto se asume que las distintas dependencias que lo componen están claramente jerarquizadas y actúan en forma coordinada).
- La anarquía es el principio ordenador del sistema internacional. Ello implica que no existe sobre los Estados autoridad alguna con la capacidad coercitiva necesaria para prevenir el uso de la fuerza, o la amenaza de su uso, por parte de cualquier Estado con el fin de someter o destruir a otro.
- Como consecuencia de lo anterior, los Estados sólo pueden contar con certeza con sus propios recursos para garantizar su supervivencia como entidades políticas

4 El realismo tiene como precursor a Tucídides conocido por su obra *Historia de la guerra del Peloponeso*; también son representativos Polibio, Cicerón, Thomas Hobbes y Nicolás Maquiavelo.

5 Borja, Rodrigo; *Enciclopedia de la política*; Fondo de Cultura Económica; México 1997; p. 863.

6 Walter Lippmann, citado por Luis Pérez Gil en *La persistente vigencia del enfoque realista en el estudio de la seguridad nacional, en las relaciones internacionales de la postguerra fría*, en *Política y Estrategia* N° 83, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile, enero–abril 2001, p. 73.

7 Herrera–Lasso M. Luis y González, Guadalupe; *Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México*; en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comp.); *En busca de la seguridad perdida –aproximaciones a la seguridad nacional mexicana–*; Siglo XXI Editores, México, 1990, p. 391.

8 Kahhat, Farid; *Los estudios sobre seguridad tras el fin de la guerra fría*. En www.seguridadnacionalhoy.com.mx, sección mesa 1.

soberanas; y la seguridad (en particular la propia supervivencia) constituye la preocupación central de la política exterior de todo Estado.

- En esas condiciones, las relaciones entre Estados se rigen por la distribución de poder que existe entre ellos.
- Para reducir su vulnerabilidad relativa, los Estados deben contrapesar el poder de sus rivales potenciales a través de dos mecanismos: incrementando su propio poderío y formando alianzas con otros Estados.
- Esas alianzas se basan, por ende, exclusivamente en cálculos de poder.
- Como consecuencia de ese proceso, surge un balance de poder entre los principales Estados del sistema (o entre las alianzas que éstos formen).
- Este balance constituye la mejor garantía posible de estabilidad (incluso de paz) en el sistema internacional.

La defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de los recursos disponibles del poder y que esta defensa usualmente se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los estados-nación.⁹ El realismo ha sido objeto de crítica desde distintas perspectivas, desde la perspectiva realista, al establecer sus necesidades de seguridad, los Estados deben basarse en las capacidades con que cuentan los Estados vecinos, antes que en las intenciones expresadas por sus gobernantes. Es virtualmente imposible predecir o controlar con certeza su liderazgo o sus intereses futuros.

Sin embargo, una cosa es afirmar que los Estados no pueden jamás estar seguros sobre el liderazgo o intereses de sus vecinos en un futuro distante, y otra muy distinta es asumir que los Estados carecen de indicio alguno para estimar lo que razonablemente cabe esperar de ellos en el futuro previsible y, con base en esa estimación, tomar un riesgo calculado. La estimación de la capacidad militar de potenciales rivales suele ser, en efecto, un criterio a tomar en cuenta al momento de establecer las necesidades de defensa de cualquier Estado. Sin embargo, esa mera estimación no es suficiente para establecer esas necesidades, y menos para establecer la conveniencia o no de realizar acción militar alguna en ausencia de determinadas hipótesis de conflicto. Éstas suponen, además de una estimación del poderío relativo de Estados vecinos, la necesidad de prever escenarios probables en los cuales esa capacidad militar pueda servir, determinados fines políticos.

Si los objetivos políticos que persiguen los Estados (por ejemplo, sus intenciones) son importantes para entender su conducta exterior, cabría entonces preguntarse por las razones que explican los objetivos trazados. Es relativamente usual asumir que los objetivos que un Estado persigue estarán relacionados con el tipo de estructuras sociales que predominan en él: así, mientras la teoría leninista asumía que al alcanzar su fase superior de desarrollo los Estados capitalistas se tornan imperialistas, la teoría de la paz democrática asume que

9 Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael; *En busca de la seguridad perdida –aproximaciones a la seguridad nacional mexicana–*; Siglo XXI editores, México, 1990. p. 19.

entre Estados democráticos, los conflictos de interés no se resuelven por la vía de las armas. En un caso, las intenciones derivan de la estructura económica imperante; en el otro, de la estructura política.

Pero así como la capacidad material de un Estado no basta para predecir su conducta, las estructuras sociales que imperan en éstos tampoco proveen una explicación integral: no es que no contribuyan a explicar dicha conducta, pero lo hacen sólo en parte. Éste dista de ser un asunto trivial, puesto que las intenciones de los actores involucrados en la política mundial no suelen ser un dato objetivo de la realidad, sino más bien algo que se construye y modifica a través de su interacción. Por ello asumir que aquél con quien se interactúa no puede ser sino un adversario, implica el riesgo de convertir esa previsión en una profecía autocumplida: entre la guerra Franco-Prusiana y la Segunda Guerra Mundial, Francia fue invadida tres veces por los alemanes en menos de un siglo. Hoy en día, sin embargo, la alianza Franco-Germana es el eje motor del proceso de unificación europea.

Esto a su vez nos lleva a valorar la importancia de ideas y teorías en la definición de las amenazas de seguridad que el Estado debe afrontar. Existe un número indefinido de amenazas posibles a la seguridad de un país. La mayoría de ellas, sin embargo, no alcanza a ser identificables como tales, e incluso no todas llegan a ser definidas como amenazas que demandan la atención del Estado.

Dado que ningún hecho o acontecimiento representa inherentemente una amenaza a la seguridad del Estado, sólo es posible identificar éstas últimas al proyectarlas contra el fondo de un marco de interpretación, es decir, sólo después de establecer que podría constituir una amenaza de seguridad es posible reconocer ciertos hechos o acontecimientos como instancias particulares de ese fenómeno general. Por ende, distintos marcos de interpretación atribuirán un significado distinto a los mismos hechos o acontecimientos y sugerirán cursos de acción diferentes en respuesta a ellos.

Concretamente, el concepto tradicional se construyó en torno a problemas de defensa nacional y de seguridad interior, no para tomar en cuenta el desarrollo económico, bienestar social, derechos humanos, y la democracia. Por ello resulta necesario recurrir a bases diferentes como el construir un concepto que especifique cuáles son las relaciones entre las variables económicas, sociales, políticas y militares con la seguridad nacional.¹⁰

b) Fundamentos de las corrientes ampliacionista, liberal y neoinstitucional

Durante la postguerra fría ha ganado terreno una visión amplia de la seguridad nacional la cual considera tanto la dimensión externa como la interna, incluye los aspectos militares, económicos y políticos; estableciendo entre ellos un peso relativo más equilibrado que con respecto a la corriente tradicional.

10 Aguayo Quezada, Sergio; op. cit. p. 23.

Estas corrientes están formuladas por tres elementos centrales:¹¹

- Las variables relevantes para tales efectos: los valores de la cultura política (democracia, libre mercado y derechos humanos), la modificación substancial de la percepción de la amenaza; las nuevas amenazas de poderes regionales y problemas globales; la diseminación de tecnologías avanzadas y armas de destrucción masiva a Estados, grupos terroristas y organizaciones criminales internacionales; y, el incremento de la competitividad ante el fenómeno de la globalización.
- La precisión de los intereses nacionales que están en juego: la supervivencia y seguridad (la seguridad física del territorio, la seguridad de los ciudadanos del Estado, el bienestar económico y la protección de su infraestructura crítica); el bienestar nacional (flujo masivo de refugiados, protección del medio ambiente); y, los intereses humanitarios (desastres naturales, desarrollo sustentable).
- La acotación del tipo de amenazas que desafían tales intereses: las amenazas regionales, las amenazas transnacionales, el terrorismo, el crimen internacional, tráfico de drogas, y tráfico ilícito de armas, entre otros.

Entre los aspectos relevantes de esta corriente, se puede señalar que:

- Considera los aspectos militar, político y económico.
- Establece un vínculo entre los problemas internos y externos.
- Disminuye el peso relativo del componente militar.
- Promueve la democracia y el libre mercado.
- Incluye nuevas amenazas: terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, migración sin control y el medio ambiente, entre otros.

c) Fundamentos de las corrientes críticas o constructivistas

Los principales fundamentos de estas corrientes demandan un enfoque renovado de la seguridad nacional que se preocupe menos por el Estado y se ocupe más de la sociedad, de manera tal que sea posible:¹²

- Diseñar sistemas de protección ante riesgos, prevención de vulnerabilidades y alerta temprana de amenazas,¹³ tanto para estructuras sociales como para la dinámica de procesos económicos, políticos, ambientales y culturales cuyo adecuado funcionamiento u operación resulta fundamental para fortalecer, cohesionar y desarrollar a la sociedad misma.
- Desplegar planes, programas y estrategias de acción que permitan atenuar los posibles impactos adversos derivados de la dinámica de funcionamiento de tales estructuras y procesos en sectores y grupos sociales de alta vulnerabilidad.

11 Bermúdez Torres, Lilia; *La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias*; en Revista Mexicana de Política Exterior, número 59, febrero 2000, México, pp. 32-72.

12 Márquez, Ricardo; *Nuestra nueva seguridad nacional*, en www.seguridadnacionalhoy.com.mx, sección mesa 2.

13 Estos elementos están considerados como parte esencial del campo de acción de la OSCE, los cuales se analizan con detalle en los cuatro capítulos.

- Contribuir a generar condiciones sociales que faciliten la promoción de oportunidades, incrementen la calidad de vida y posibiliten la edificación de sociedades más integradas.
- En áreas, sectores, segmentos sociales o problemáticas específicas, contribuir a la generación o preservación de condiciones que propicien sociedades menos vulnerables y segmentadas.
- Privilegiar las capacidades preventivas sobre las reactivas y correctivas.
- Asumir una actitud, orientación o posición gubernamental de involucramiento activo ante los riesgos del presente y futuro.

La corriente crítica se inclina por un nuevo diseño institucional que permita reordenar y reformar organismos, estructuras e infraestructuras institucionales existentes, con el propósito de:

- Modernizar, elevar y hacer más eficientes las capacidades para identificar, diagnosticar y enfrentar riesgos y amenazas.
- Incrementar y optimizar las capacidades institucionales para formular y desplegar estrategias de acción que eleven las posibilidades de enfrentar con éxito riesgos y amenazas presentes y futuros.
- Diseñar esquemas institucionales, o modalidades funcionales, que posibiliten la incorporación de la imaginación y el respaldo de la participación social tanto en las estructuras institucionales como en las estrategias de acción de la política de seguridad nacional.

La corriente crítica propone una nueva agenda temática y de prioridades institucionales; las transformaciones del entorno internacional y el contexto nacional determinan nuevas problemáticas y enmarcan prioridades diferentes. Con base en esa nueva concepción y en la reforma de estructuras institucionales, se considera redefinir:

- La agenda de temas o problemas que deben ser incluidos y, en consecuencia, otros que pueden ser mantenidos fuera de su campo de acción e interés.
- El ordenamiento jerárquico más conveniente para su atención institucional.

Se considera en esta corriente que la capacidad y posibilidad de un gobierno para anteponer la seguridad de la sociedad a la protección del Estado, deriva de su origen legítimo y democrático. A la vez, un régimen legítimo y democrático, emanado de la voluntad política soberana de la ciudadanía, tiene menos enemigos internos o externos que neutralizar y más riesgos sociales por enfrentar y oportunidades por capitalizar.

La capacidad política de los regímenes democráticos es tan amplia como el apoyo

electoral y el respaldo social que recibe de sus ciudadanos. La fortaleza o debilidad de un gobierno depende del nivel de apoyo político de la ciudadanía. Un gobierno que inicie sus funciones con el mandato explícito de las urnas es un gobierno fuerte porque está respaldado por el consenso del principal actor de la política, la economía, la sociedad e incluso de la cultura: la ciudadanía. En este sentido, la seguridad del Estado está resguardada por el apoyo explícito de la propia ciudadanía. Toca ahora al Estado adoptar un enfoque y diseñar una política de seguridad nacional que resguarde a la ciudadanía. Después de todo, el fortalecimiento de la seguridad de nuestras sociedades fortalece la legitimidad, estabilidad y seguridad del Estado mismo.

El término de seguridad humana está asociado con la corriente crítica, la cual ha sido adoptado por la onu en la *Carta social mundial*, que en su décimo párrafo señala que "Nosotros los pueblos del mundo, ... Creemos firmemente que las Naciones Unidas deben transformarse en el custodio principal de nuestra seguridad humana mundial".¹⁴

Propuestas concretas derivadas del debate

El debate teórico-práctico conceptual así como las políticas públicas implantadas por algunos países han derivado en propuestas concretas¹⁵ que se analizan en líneas más adelante (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Propuestas concretas de las corrientes de la seguridad nacional

Tradicional	Amplacionista	Crítica
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Seguridad colectiva (ONU). ◆ Teoría de complejos de seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Seguridad mundial. ◆ Seguridad societal. ◆ Interpenetración de la seguridad exterior e interior. ◆ Seguridad de la patria (EUA). ◆ Seguridad hemisférica (OEA). 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Seguridad cooperativa y defensa preventiva (OSCE, OTAN). ◆ Seguridad crítica. ◆ Seguridad humana (PNUD, Canadá).

Seguridad cooperativa y defensa preventiva

Esta teoría se desarrolló en 1992 con la participación activa de Ashton Carter, William Perry¹⁶ y John Steinbrunner; está centrada en que las disposiciones de seguridad cooperativa son prevenir la guerra, evitando que se conjunten los medios necesarios para una agresión. Lograr el compromiso cooperativo de los Estados para regular el tamaño, la integración

14 Organización de las Naciones Unidas; *Carta social mundial*, consultado en www.undp.org

15 Bárcena Coqui, Martha; op. cit.

16 Fue Secretario de la Defensa del gobierno de Estados Unidos de América de 1994 a 1997; actualmente es profesor de la Universidad de Stanford.

técnica, los flujos de inversión y las prácticas operativas de las fuerzas militares de los países, por mutuo consentimiento y para beneficio de todos.

La teoría fue elaborada en el supuesto de ausencia de amenaza militar tradicional a la seguridad de Estados Unidos, por lo que se tiene que enfrentar al reto de nuevas amenazas.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la nueva estrategia americana de defensa denominado *National Defense Missile System*,¹⁷ han adoptado el modelo de la seguridad cooperativa al reestructurar sus respectivas operaciones y la conceptualización estratégica de las mismas.

La OSCE considera que la seguridad cooperativa presupone un comportamiento no hegemónico por parte de los Estados miembros.¹⁸ Requiere de una asociación basada en la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza, tanto en el ámbito interno como de política exterior”.

Seguridad mundial

Esta teoría se circunscribe a la corriente ampliacionista, es impulsada por Michael Klare, Daniel Thomas y Michael Intriligator; se basa en el reconocimiento de que existen nuevas problemáticas que trascienden las fronteras nacionales y exceden la capacidad de reacción de los estados-nación.

El concepto debe tener en cuenta nueve globalizaciones:

- Tratar la seguridad desde una perspectiva global.
- Extender la seguridad más allá de la dimensión militar tradicional; considerando como legítimas preocupaciones las amenazas militares, políticas, económicas, ambientales o de cualquier índole en contra de los intereses vitales del planeta.
- Considerar a las regiones vinculadas con problemas de seguridad (hace 50 años fue Europa, en el presente y el futuro será el Medio Oriente).
- Propiciar la cooperación internacional y crear organismos multilaterales para abordar amenazas a la seguridad mundial.
- Contemplar las instituciones que se necesitan para conseguir la seguridad.
- Considerar cambios en la distribución del poder.
- Controlar los armamentos como un enfoque de seguridad mundial.
- Observar los problemas no militares de la seguridad mundial.
- Formular nuevos marcos analíticos con respecto a la seguridad mundial.

17 Sistema de Misiles para la Defensa Nacional.

18 La OSCE se integra por 55 Estados; se encarga de la alerta temprana, prevención de conflictos, manejo de crisis y la rehabilitación post-conflicto europeo; que son los fundamentos de la corriente crítica o constructivista.

Seguridad societal

Este concepto ha sido desarrollado por Ole Weaver, quien sostiene que los grupos étnicos nacionales más que los propios Estados, deben ser el centro de atención en los diversos estudios de seguridad de la postguerra fría; considerando los acontecimientos que se han presentado en la fragmentación de Europa del Este.¹⁹

Seguridad crítica

Esta teoría se ubica dentro de la corriente constructivista, tiene como promotores a Keith Krause y Michel William; está enfocada en criticar la visión clásica de la seguridad a través de un análisis de la construcción del discurso de seguridad como un producto social y mostrar que es posible cambiar los enfoques de la seguridad. Contempla al individuo como referencia y promueve el concepto de seguridad humana.

Seguridad humana

De acuerdo con Miriam Villanueva, el concepto de seguridad humana es promovido por la corriente crítica, fue desarrollado en 1992 como un concepto de carácter multidimensional con contenido:

- Antropocéntrico.
- Universal.
- Interdependiente.
- Preventivo.
- Democrático.
- Indivisible.
- Global.
- Local.
- Integrativo.
- De connotaciones cualitativas y cuantitativas.

Concibe el respeto a los derechos humanos como un elemento clave de la definición de la seguridad y ubica al individuo, y no al Estado, en el centro del debate de la política pública. Esta concepción ciudadano-céntrica supera por mucho a la tradicional y restringida visión estado-céntrica²⁰ que se mantuvo por más de la segunda mitad del siglo xx.

La seguridad humana responde a dos factores, a una percepción de inseguridad y a un estado de satisfacción de necesidades. Este concepto figura en varios documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en los informes sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), concretamente en los informes correspondientes a 1993 y principalmente en el de 1994, el cual se refiere a *Las nuevas dimensiones de la seguridad humana*.²¹ El informe de 1994, fue preparado por Mahbub ul Haq, quien fue el primero en establecer el concepto de seguridad humana,²² que ahora promueve un conjunto de 11 países, bajo la dirección de los gobiernos de Canadá y Suiza,

19 Villanueva Ayón, Miriam; *La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?*, en Revista Mexicana de Política Exterior, número 59, febrero 2000, México, pp. 106–130.

20 Moloeznik Gruer, Marcos Pablo; *La seguridad humana, un enfoque impulsado por la ONU*; en Renglonés, revista del ITESO, número 51, mayo–agosto de 2002, pp. 45–50.

21 Puede consultarse en www.pnud.org.mx

22 Eguizábal, Cristina y Diamint, Rut; *La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas*, en Foreign Affairs en español, ITAM, primavera de 2002, p. 40.

así como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El concepto de seguridad humana expone la conexión entre economía y seguridad al reconocer explícitamente que los conflictos violentos atentan contra el desarrollo y ponen en peligro los programas de cooperación internacional. El objetivo de este concepto consiste en alcanzar una estabilidad estructural basada en el respeto total al estado de derecho y los derechos humanos, incluidos los económicos y los sociales, sostenida por instituciones dinámicas y representativas, capaces de manejar el cambio y el conflicto por medios no violentos.²³

El eje de la seguridad humana son la persona y las condiciones que garantizan su seguridad, sus características esenciales son:²⁴

- Múltiples ámbitos de integración: político, social, económico y ambiental.
- Incorporación de nuevas dimensiones de la seguridad: el individuo, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad.
- Mayor relación entre la seguridad exterior e interior.

El concepto está compuesto por siete componentes:²⁵

- Seguridad económica: se refiere a tener el acceso a una fuente de ingresos proveniente del trabajo productivo y remunerativo; seguridad y estabilidad en la fuente de empleo; distribución del ingreso y poder adquisitivo.
- Seguridad alimentaria: consiste en que la población tenga acceso a los alimentos básicos.
- Seguridad en la salud: contar con acceso a los servicios de salud; situación de las enfermedades infecciosas y parasitarias en las zonas más deprimidas del mundo, así como padecimientos propios de países altamente desarrollados.
- Seguridad personal: comprende los fenómenos que acentúan los factores de riesgo personal, vulnerabilidad e inseguridad en la sociedad y su impacto en grupos vulnerables.
- Seguridad comunitaria: se refiere al sentido de pertenencia a un grupo social, étnico o racial; la preservación cultural del mismo; posibles situaciones de conflicto, violencia o discriminación derivada de ellas.
- Seguridad ambiental: los seres humanos dependen para su desarrollo de un ambiente físico saludable.
- Seguridad política: consiste en el respeto a los derechos humanos; respecto a la democracia; seguridad en la transición en los regímenes políticos; actuaciones del aparato de seguridad de inteligencia estatal y fenómenos de represión.

23 Para ampliar más el análisis del debate de los conceptos de la seguridad nacional y de seguridad humana, recomiendo a Francisco Rojas Aravena y Paz V. Millet quienes compilaron una serie de documentos y ensayos relacionados con estos temas, en la obra *Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*, FLACSO-Chile, 2003.

24 Moloeznik Gruer; op. cit.

25 Idem y Villanueva Ayón, op. cit.

Para medir el nivel de la seguridad humana, el PNUD lo cuantifica a través de diversos indicadores que se detallan en el cuadro 2.

Cuadro 2
Indicadores de la seguridad humana.

Variable	Indicador
Inseguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Oferta diaria de calorías. ◆ Índice de producción de alimentos per cápita. ◆ Grado de dependencia respecto de la importación de alimentos.
Inseguridad económica	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Tasas elevadas de desempleo. ◆ Ingreso per cápita. ◆ Descenso del ingreso nacional real. ◆ Distribución del ingreso. ◆ Tasas de inflación ◆ Grandes disparidades en los niveles de ingresos. ◆ Desigualdad, medida en el índice de desarrollo humano.
Inseguridad política	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Violaciones a los derechos humanos. ◆ Gasto militar, medido por la relación entre el gasto militar y el total de gasto en educación y salud.
Inseguridad comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Conflictos étnicos o religiosos medidos por el porcentaje de la población que participa en dichos conflictos. ◆ Número de bajas.

En este concepto se edifica la política exterior de Canadá, el cual ha incluido además la protección de los civiles en caso de conflictos armados internos y externos, la reducción del comercio de armas ligeras, combate a las drogas, combate al terrorismo y la degradación ambiental.

Por ser un concepto novedoso, aún no se ha aplicado en Latinoamérica, pero desde los puntos de vista de Eguizábal y Diamint, la implantación de la misma:

“... implicaría, para empezar que se reforzara el control democrático que constitucionalmente deben ejercer las autoridades electas sobre las fuerzas armadas y que se incluyera un número mayor de voces en el debate sobre seguridad y defensa, considerándolas como cualquier otra política pública. La prioridad no sería la defensa del territorio, sino la vigencia de un orden político sostenido en una amplia legitimidad étnica, religiosa y de clase. El multilateralismo, la diplomacia, las mediaciones y negociaciones e incluso las sanciones económicas serían los recursos primordiales de la seguridad y la defensa, y sólo se recurriría a las acciones militares en última instancia”.²⁶

La seguridad humana como concepto que podría ser aplicable en América Latina, debe ser motivo de amplia reflexión y análisis, para validar su viabilidad y aplicabilidad, considerando que 11 naciones, principalmente Canadá,²⁷ han tenido éxito en su política de defensa.

Cabe mencionar que este concepto, cuestiona el principio de no-intervención en asuntos internos de los Estados, ya que pregona una situación libre de amenazas a los derechos de las personas, su seguridad y sus vidas; existe la tendencia de incorporar a algunas ONG's con presencia internacional²⁸ como Amnistía Internacional, Médicos sin Fronteras, Transparencia Internacional, Greenpeace, entre otros.

Teoría de complejos de seguridad

Esta teoría, promovida por Barry Buzan y Ole Weaver, está centrada en el estudio de la seguridad en tres niveles: individual, estatal e internacional. El nivel estatal está privilegiado aún considerando que no se puede analizar sin contemplar los otros dos niveles.

Los promotores de esta teoría definen que los complejos de seguridad son "un conjunto de Estados cuyas percepciones y preocupaciones de seguridad están tan vinculadas que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de manera autónoma".²⁹

La teoría permite la lógica del análisis de la seguridad por regiones, porque la seguridad internacional se fundamenta en la interrelación de actores, principalmente los vecinos, porque generalmente se les considera potencialmente una fuente de inseguridad.

Interpenetración de la seguridad exterior e interior

El Tratado de Maastricht al incluir como tercer pilar de la Unión Europea (UE) la *Seguridad interior*, contempló la existencia de una política de seguridad diferente a la tradicional política de seguridad y defensa del segundo pilar: la *Política exterior y de seguridad común* (PESC) de la UE, alterándose de esta forma la delimitación clásica de la seguridad exterior e interior.

El crimen organizado, el tráfico de drogas y la inmigración tienden a ser consideradas como problemas de seguridad, enfrentados por las estructuras de seguridad interior.

Seguridad de la patria

Este concepto ha tomado fuerza a raíz de los ataques terroristas efectuados el 11 de septiembre de 2001 a las ciudades de New York y Washington dc en Estados Unidos de América, por tal motivo se ha propuesto construir un sistema confiable para detectar e interceptar terroristas que toman como objetivo las redes de transporte internacional o tratan de aprovecharlas para sus fines.³⁰

27 Canadá es uno de los países principales en promover que la seguridad humana sea considerada en la reconceptualización de la seguridad hemisférica.

28 Moloznik Gruer, op. cit.

29 Citado por Bárcena Coqui, op. cit. p. 22.

30 Flynn, Stephen E.; *Vulnerable Estados Unidos*, en Foreign Affairs en español, itam, primavera 2002, pp. 187- 203.

Uno de los principales promotores de este concepto es Stephen E. Flynn,³¹ quien señala que una Oficina de Seguridad de la Patria de la Casa Blanca que se dedique a coordinar funcionarios burocráticos locales, estatales y federales podría resultar apropiada; un mayor grado de preparación y coordinación de los organismos internos resulta importante y necesario, pero no suficiente; señala además que el mayor desafío será reducir la vulnerabilidad de los sistemas de transporte, energía, información, finanzas y trabajo.

Durante el desarrollo del seminario *Seguridad nacional y fronteriza, México- EUA- Canadá*, efectuado en mayo 22 de 2002, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco; John Bailey académico de la Georgetown University, mencionó que con el concepto de seguridad de la patria, la protección de los Estados Unidos es muy compleja, porque requiere proteger 380 puntos de acceso al país por vía terrestre, marítimo y aéreo. Señaló, además, que en el discurso público se ha insistido en el término *perímetro de seguridad*, con dos elementos: el duro, que se refiere al control estricto de los turistas y visitantes a los Estados Unidos; y, el suave, que se refiere a la cooperación de seguridad y procuración de justicia.

La propuesta de Flynn, entre otras, logró influir en la toma de decisión del actual Presidente de Estados Unidos, George W. Bush, quien el 6 de junio de 2002, dirigió un mensaje a la nación³² para urgir al Congreso norteamericano para que apruebe la creación del Departamento de Seguridad Interna,³³ "...para que se encargue de la seguridad de las fronteras y en el transporte; prepare planes de emergencia y respuesta ante eventuales ataques; diseñe medidas adecuadas para enfrentar atentados con armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares; recopile y analice información sobre grupos terroristas, y esté a cargo de la protección de la infraestructura del país".³⁴

Esa propuesta presidencial logró crear el Department of Homeland Security (Departamento de Seguridad Nacional), el cual ha provocado la mayor reestructuración de las instituciones de defensa y seguridad nacional norteamericana desde 1947, cuando el Presidente norteamericano Harry S. Truman, desarrolló una serie de reformas para enfrentar los desafíos de la guerra fría. El departamento que se creó, integró al menos 169.000 empleados y tuvo un costo aproximado de \$37,400 millones de dólares.

Seguridad hemisférica

De acuerdo con Francisco Le Dantec, la noción de la seguridad hemisférica involucra exclusivamente al Continente Americano,³⁵ si bien es cierto que existen grandes intereses de Estados Unidos, considero que éstos son atenuados a los intereses de seguridad regional de las naciones latinoamericanas y centroamericanas, tal como se puede apreciar en los

31 Es Comandante de la Guardia Costera norteamericana.

32 Mural, 7 de junio de 2002, p. 14-A.

33 Los diversos medios impresos, radiofónicos y televisivos, difieren en el nombre exacto del departamento, ya que mencionan que es de seguridad interna, seguridad territorial, seguridad de la patria, seguridad del territorio nacional, entre otros.

34 Mural, fecha y página citadas.

35 Le Dantec Gallardo, Francisco; *Otra perspectiva para afrontar las amenazas a la seguridad regional*, en Francisco Rojas Aravena y Paz Milet; *Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*, FLACSO-Chile, 2003, p. 183.

intensos debates que sobre el tema se han generado en el seno de la OEA, en donde no siempre Estados Unidos logra el apoyo total a sus posturas (ver cuadros 3, 4 y 5); coincido con Le Dantec que las naciones latinoamericanas no han sido protagonistas de la conformación del nuevo orden mundial, ya que han sido lamentablemente, espectadoras de los cambios geopolíticos mundiales; ciertamente como señala el autor, “nuestros países son objeto y no sujeto de ella”, sin embargo, en el debate por la seguridad hemisférica, las naciones latinoamericanas y centroamericanas han realizado un papel sobresaliente.

Al respecto, la OEA promovió la realización de la Conferencia Especial de Seguridad, la cual se celebró los días 27 y 28 de octubre de 2003, en la Ciudad de México, para tomar decisiones de alto nivel en materia de seguridad hemisférica, entre las que figuran, una declaración conjunta acerca del rumbo que habrán de tomar las naciones americanas con respecto a la seguridad del continente para el siglo xxi.

Previo a esta conferencia, se realizaron cinco reuniones preparatorias para discutir la agenda, la conceptualización de seguridad hemisférica (por ende se analizaron las diversas posturas sobre la seguridad nacional), la revisión de los actuales instrumentos de seguridad continental, entre otros; en tales discusiones y posturas de los Estados, se observaron las coincidencias y desacuerdos,³⁶ que describo en el cuadro 3.

Cuadro 3
Coincidencias y desacuerdos con respecto a la seguridad hemisférica

Posturas coincidentes	Posturas en desacuerdo
Renovar el sistema interamericano de seguridad.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Canadá y los Estados Unidos señalan la necesidad de elaborar una declaración de principios para orientar el tratamiento de la seguridad hemisférica en el futuro.
Redefinir el concepto de seguridad en el hemisferio.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Existe consenso en redefinir el concepto, pero hay divergencias en el ¿cómo?: ◆ Estados Unidos señala que se debe distinguir defensa y seguridad y no etiquetar problemas económicos y sociales con cuestiones de seguridad. ◆ Brasil, Canadá y Chile señalan que se incluya el concepto de seguridad humana. ◆ México señala que se integren como amenazas a la seguridad, la pobreza extrema y la desigualdad social. ◆ Argentina señala la necesidad de incluir la dimensión ecológica y de desarrollo. ◆ Brasil se opone al combate de la degradación medioambiental por la posible vulneración a su integridad territorial. ◆ Argentina y Chile señalan que cada país debe definir sus prioridades de su agenda de seguridad y el tipo de respuestas que será necesario dar.

36 El cuadro analítico lo elaboré con base al análisis del documento AG/RES. 1774 (XXX-O/00) de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA; en Soriano, Juan Pablo; 2004: *Conferencia especial de seguridad hemisférica*; en Este País –tendencias y opiniones–, número 128, noviembre de 2001; y en Mora Cortés, David; *El debate conceptual de la seguridad hemisférica para el siglo XXI –aportación para el concepto, el rediseño institucional y de la agenda–*, en Política y Estrategia N° 91, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile, julio–septiembre de 2003, pp. 35-49. Cabe mencionar que las naciones señaladas en el mismo, fueron seleccionadas como representativas del hemisferio y para seguir el modelo de análisis de Soriano.

Posturas coincidentes	Posturas en desacuerdo
Se requiere la búsqueda de consensos y no el de la imposición de visiones.	◆ No hay desacuerdo al respecto.
Baja posibilidad de conflictos interestatales, ³⁷ sin descartar que se pueda presentar alguno.	◆ Estados Unidos hace énfasis en la importancia de mantener niveles de poderío militar que le permitan disuadir posibles agresiones y obtener mejor posicionamiento internacional. ◆ México y Brasil no están de acuerdo con la creación de una instancia militar continental.
Nuevas dimensiones de la seguridad que deben ser considerados en la redefinición de los conceptos e instituciones de seguridad interamericana.	◆ A Canadá, Brasil y México, les preocupa que no se señale que la importancia del proceso de renovación conceptual radica en las repercusiones que estos puede tener en el futuro de las relaciones interamericanas.
Posibles implicaciones negativas en la adopción de un concepto demasiado amplio de la seguridad.	◆ No hay desacuerdo al respecto.
Incrementar la cooperación bilateral y multilateral.	◆ Inquieta a México y Brasil que los Estados Unidos consideren que para que haya más cooperación, se requiera la capacitación conjunta y la profesionalización de las fuerzas de seguridad de los Estados americanos. ◆ Se cree que puede haber un cierto nivel de interoperatividad que podría traducirse en la imposición de doctrinas militares norteamericanas sobre sus respectivas fuerzas armadas.
Creación de un centro de prevención y gestión de crisis.	◆ Estados Unidos, Argentina y Chile apoyan esta iniciativa, pero Canadá y México señalan que si se crean nuevos organismos interamericanos, éstos deberán incluir a todos los miembros de la comunidad interamericana, ³⁸ deberán ser democráticos en cuanto a sus procedimientos y supeditados a las autoridades civiles del continente.

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

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

Posturas coincidentes	Posturas en desacuerdo
Defensa de la democracia y derechos humanos, aplicar medidas coercitivas en caso de amenaza.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ México se ha declarado enérgicamente en contra de esta postura, señala que es ilícito ante la Carta de la ONU. ◆ Brasil insiste en que no se introduzcan instancias militares en la OEA.
Serias limitaciones del TIAR, Pacto de Bogotá ³⁹ y de la JID.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Estados Unidos señala que la JID debería adoptar nuevas misiones que cubran cuestiones de la nueva agenda de seguridad. ◆ México y Canadá postulan que es necesario subordinar la JID y las Cumbres de Ministros de Defensa a la CSH. ◆ Estados Unidos reitera la necesidad de revitalizar al TIAR y al Pacto de Bogotá. ◆ Argentina, Brasil, Chile y México, consideran que estos instrumentos de seguridad colectiva no son adecuados, ni representativos, ni incluyentes, por lo que deben desaparecer. Mientras no se considere la defensa armada del continente, estos instrumentos militares son irrelevantes. ◆ Canadá⁴⁰ señala que el hecho de que no participe toda la comunidad interamericana, le resta legitimidad a estos instrumentos. Se pronuncia por un sistema interamericano de seguridad incluyente.
Aclarar vínculo de la JID con la OEA.	◆ No hay desacuerdo al respecto.
Necesidad de más diálogo entre los Estados.	◆ No hay desacuerdo al respecto.
Respaldo para la CSH como foro legítimo para discutir y proponer reformas.	◆ No hay desacuerdo al respecto.
Integración de las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas a la CSH.	◆ México y Canadá plantean que debe existir la subordinación de autoridades militares a las autoridades civiles del continente.

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

39 Tratado de Soluciones Pacíficas.

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

Aportación de los organismos internacionales al debate

En los organismos internacionales, el debate del concepto seguridad ha sido muy amplio, encontrándose términos como seguridad colectiva, seguridad regional, seguridad común, seguridad cooperativa y el más actual, seguridad humana; todos ellos se analizarán en líneas más adelante.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La ONU y su predecesora, la Sociedad de las Naciones, implantaron mecanismos para tratar de garantizar la paz mundial basados en el principio de la soberanía nacional, fundamento del concepto de seguridad colectiva, el cual autoriza el uso de la fuerza para responder a una agresión en legítima defensa, establece la imposición de medidas coercitivas y permite la existencia de organismos regionales que tengan los mismos propósitos de mantenimiento de la paz en la región, siempre y cuando se sujeten a los lineamientos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La seguridad colectiva constituye un método para regular las relaciones de poder entre los diferentes Estados a través de un sistema parcialmente centralizado de medidas de seguridad.⁴¹ Actualmente, se cuestiona la validez de este concepto por su inoperancia observada en las diversas conflagraciones que se han presentado en distintas regiones del mundo, por la creciente actividad de la máxima organización mundial de las naciones en operaciones de mantenimiento de la paz y por el cambio radical del *modus operandi* de los conflictos y de los organismos internacionales; tan sólo por citar dos casos, están: los bombardeos de la OTAN a Yugoslavia -hoy Serbia-, y la intervención multinacional en Irak, sin la previa autorización del Consejo de Seguridad de la ONU.

La seguridad colectiva que se instituyó en la *Carta de las Naciones Unidas* ha sido objeto de muchas críticas a raíz de la finalización del conflicto bipolar. La credibilidad de la ONU es más cuestionada cuando la OTAN, por primera vez en su historia, se legitima como el guardián de la seguridad global al intervenir en la guerra de los Balcanes sin el mandato de esta organización, obligando a que posteriormente sea legalizada en el Consejo de Seguridad.⁴² La Alianza Nortatlántica producto del nuevo *Concepto estratégico* aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington DC, el 23 y 24 de abril de 1999, define una política de seguridad que no se basa ya sólo en la defensa colectiva, sino que, amplía considerablemente el ámbito de sus tareas para incluir otras como la prevención de conflictos y la gestión de crisis; la cooperación con terceros estados en el terreno de la seguridad y la defensa y la acción para hacer frente a la proliferación de armas de destrucción masiva: nucleares, químicas y biológicas.⁴³

41 *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*; Aguilar ediciones, volumen 9, España 1976, p. 523.

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 Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN); *Guía completa de la cumbre de Washington DC*; abril de 1999, consultado en www.nato.org

En tanto que el concepto de seguridad común se elaboró en la misma ONU, y está enfocado al contexto de las relaciones este-oeste y norte-sur; el primero, fundamentado en las resoluciones de la Comisión Palme,⁴⁴ que destaca que en el caso de una guerra nuclear no puede haber países victoriosos; el segundo, se apoya en el Informe Brandt⁴⁵ al señalar que para los países del sur, la falta de desarrollo representa una amenaza mayor que la guerra nuclear o cualquier amenaza militar. Este supuesto permitió, además, acuñar el término de seguridad económica.

Posteriormente, el término de seguridad medioambiental fue introducido en 1987, a través del informe *Nuestro futuro común* de la Comisión Brundtland, aunque la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), utiliza el término seguridad alimentaria para referirse al derecho de los seres humanos a contar con alimentos suficientes y autosuficiencia productiva.

Un término que está de moda es el de seguridad humana que maneja el pnud a partir de su *Informe sobre desarrollo humano 1993*, definiéndolo como "... estar libres de las constantes amenazas del hambre, la enfermedad, el delito y la represión. También significa protección contra perturbaciones repentinas y perjudiciales en la pauta de nuestras vidas cotidianas, ya sea en relación con nuestros hogares, nuestros empleos, nuestras comunidades o nuestro medio ambiente".⁴⁶ Durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en marzo de 1995 (evento desarrollado dentro del marco del 50º aniversario de la ONU) se trató ampliamente este tema. El concepto se focaliza en la corriente crítica.

La Asamblea General de la onu proporciona el foro adecuado para discutir temas que afectan los asuntos de seguridad por medio de las Comisiones de Desarme y Seguridad y Política Especial. La Carta de la onu confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad principal de mantener y restaurar la paz y seguridad internacionales. El Consejo tiene poderes especiales para facilitar los medios necesarios con el fin de lograr el arreglo pacífico de controversias y para determinar cualquier amenaza para la paz o acto de agresión, y es responsable de tomar las acciones necesarias para mantener o restaurar esa paz y seguridad amenazadas. De esta manera, el Consejo de Seguridad tiene el derecho legalmente otorgado de autorizar el uso de la fuerza militar si lo considera necesario.

Organismos europeos

Las naciones europeas cuentan con varios organismos multilaterales de seguridad, entre los que destacan la OSCE, la UE, la OTAN y el Consejo de Europa, los cuales discuten el tema de la seguridad en dos aspectos: la redefinición del término y la coexistencia coordinada de los mismos organismos.

La OTAN ha redefinido en dos ocasiones su *Concepto estratégico* y de seguridad: en 1991, en la Declaración de Roma y, en 1999, en la Cumbre de Washington DC;⁴⁷ en

44 Comisión Independiente sobre Cuestiones de Desarme y Seguridad (ICDSI, siglas en inglés)
45 Comisión Independiente para el Desarrollo Internacional (ICIDI, siglas en inglés).
46 Puede consultarse en www.undp.org
47 Puede consultarse en www.nato.int

ésta última se adoptó el sentido amplio, al integrar las dimensiones políticas, económicas y medioambientales, así como llevar a cabo misiones más allá de la legítima defensa colectiva, sin dejar de reconocer la supremacía del Consejo de Seguridad de la ONU en las operaciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

En el artículo 10 del *Tratado del Atlántico Norte*, se considera el ingreso de nuevos miembros a esta organización, tras la firma del tratado, se integraron Grecia y Turquía en 1952, Alemania en 1955, y España en 1982. La ampliación de la OTAN forma parte del proceso desarrollado durante la década de los 90's con objeto de poner término a las divisiones de la guerra fría; por tal motivo fueron invitados a integrarse: Hungría, Polonia y la República Checa en 1999.⁴⁸

El Tratado del Atlántico Norte es el marco político de una alianza internacional diseñada para prevenir una agresión o repelerla, en el caso de que se produjese; proporciona cooperación y consultas permanentes en los campos político, económico y militar; tiene una duración indefinida. Los países signatarios hacen constar su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y todos los gobiernos; reafirman su fe en los principios de la ONU y se comprometen en especial a mantener la paz y la seguridad internacionales, así como a promover la estabilidad y el bienestar en la zona del Atlántico Norte.

El logro de estas metas, hace que suscriban un determinado número de compromisos en diferentes campos:

- Acuerdan resolver por medios pacíficos los conflictos internacionales con objeto de no poner en peligro la paz, la seguridad y la justicia internacionales.
- También convienen en abstenerse del uso de la amenaza o de la utilización de la fuerza en cualquier forma que no esté de acuerdo con los propósitos de las Naciones Unidas.
- Se comprometen a eliminar cualquier conflicto en sus políticas económicas internacionales y a estimular la cooperación económica entre ellos.

Bajo este tratado, los países miembros adoptan, por consiguiente, una política de seguridad basada en el derecho natural a la defensa individual y colectiva reconocido en el artículo 51 de la *Carta de las Naciones Unidas*, al tiempo que afirman la importancia de la cooperación entre ellos en otros campos.

En la OSCE⁴⁹ se ha impulsado el término de seguridad cooperativa como eje central de su acción y como parte de su enfoque amplio de la seguridad al incluir el control de armamentos, la diplomacia preventiva, medidas de seguridad, establecimiento de confianza, derechos humanos, supervisión de elecciones, seguridad económica, seguridad medioambiental, alerta temprana, prevención de conflictos y manejo de crisis.

La OSCE es una organización de seguridad que reúne a todos los países europeos, así como a los Estados Unidos, Canadá y antiguas Repúblicas Soviéticas de Asia Central: sus

48 Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN); op. cit., pp. 89–90.

49 Puede consultarse en www.osce.org

55 estados participantes están distribuidos en la zona geográfica comprendida entre Vancouver y Vladivostok. En su carácter de organismo regional en el sentido del capítulo viii de la *Carta de las Naciones Unidas*, la OSCE ha quedado establecida como instrumento primario en su región en materia de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto en Europa.

La OSCE sirve también de marco para la elaboración de medidas de control de armamentos convencionales y de fomento de la confianza. El llamado Documento de Viena, de 1994, obliga a los Estados a dar transparencia y a hacer previsibles sus actividades militares. Los Estados participantes han adoptado asimismo un código de conducta militar que establece principios rectores de la función de las fuerzas armadas en las sociedades democráticas, ha elaborado, además, diversos mecanismos para la solución de controversias.⁵⁰

Es notoria la fuerte influencia de Ashton Carter, William Perry y John Steinbrunner, quienes han sido los principales promotores del concepto de seguridad cooperativa y defensa preventiva en las políticas de seguridad de la OTAN y la OSCE.

Por su parte, la Unión Europea Occidental (UEO) es la organización de cooperación multilateral entre los países europeos en materia de defensa, en estrecha relación de complementariedad de la pesc y con la seguridad y defensa comunes de la Alianza Atlántica. El artículo J.4 del Tratado de la Unión Europea y la Declaración añeja de la UEO afirman la necesidad de desarrollar gradualmente una auténtica Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). Con ese fin, se acuerda desarrollar la UEO como componente de defensa de la UE y medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, estableciendo estrechas relaciones de cooperación y complementariedad entre ésta y las otras dos organizaciones.

El Tratado de Maastricht establece que la UEO puede y debe desempeñar un doble papel: por un lado, configurarse como el pilar europeo de la OTAN y, por otro, actuar como el instrumento de defensa de la UE.

En la OTAN de Bruselas de 1994, los aliados pusieron en marcha la denominada iesd, que, entre otras cosas, contempla la cesión de medios de la Alianza para operaciones de países europeos en el marco de la UEO. La Cumbre de la OTAN en Madrid de 1997, impulsó la puesta en marcha de las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC), dentro de la nueva estructura militar aliada. Este concepto permite a la UEO utilizar los recursos de la OTAN para llevar a cabo sus propias operaciones. De este modo, la organización defensiva europea multiplicaba su capacidad para cumplir las misiones encomendadas por la UE.⁵¹

Organismos americanos

La seguridad colectiva es un tema que es considerado en el sistema interamericano en la década de los 30's del siglo xx ante la inestabilidad de esa época y que desembocaría

50 Aguilar Elizalde; op. cit.

51 Idem.

en la segunda guerra mundial. Los principios y procedimientos establecidos en 1936 en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz; los instrumentos adoptados en la Octava Conferencia Americana, celebrada en Lima, Perú, en 1938; la Segunda Reunión de Consulta en La Habana, Cuba, en 1940; y, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, realizada en México, en 1945, son los antecedentes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)⁵² que regula la seguridad colectiva en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), por lo que la Carta de esta organización también hace mención a este asunto.

Cabe mencionar que el Presidente Vicente Fox Quesada denunció ante la Asamblea General de la oea, el 6 de septiembre de 2001,⁵³ que el TIAR es un instrumento de seguridad que ya no responde a las circunstancias actuales, por lo que en un período de un año, México se retiraba como Parte del Tratado, la cual se hizo efectivo en junio de 2002.

Asimismo, previo a la celebración de la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, celebrado en la Ciudad de México, en octubre de 2003, las naciones americanas revisaron la viabilidad de los actuales instrumentos de seguridad y defensa continental; en los cuadros 4 y 5 se relacionan algunas propuestas al respecto.

Cuadro 4
Propuestas de reforma al TIAR y a la JID

Estado	Propuestas de reforma al TIAR y a la JID
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> ◆ No son instrumentos adecuados para enfrentar la nueva agenda.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> ◆ No está de acuerdo con introducir instancias militares en el sistema interamericano. ◆ Nuevas responsabilidades para la JID. ◆ El TIAR ya no es relevante para la nueva agenda de seguridad y no es representativo de la comunidad interamericana.
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La JID no se adecua a la situación contemporánea, por lo que se debe promover su subordinación a la CSH. ◆ El TIAR no es adecuado a las demandas de seguridad actuales y no es representativo de todos los Estados.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> ◆ No se adecuan a las situaciones actuales.
Estados Unidos de América	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Necesidad de fortalecer y dotar a la JID de nuevas responsabilidades para que cubra cuestiones de la nueva agenda de seguridad. ◆ Fortalecer al TIAR.
México	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La JID y el TIAR no responden a criterios de representatividad ni de legitimidad. ◆ La JID debe ser transformada para que refleje la subordinación de las autoridades militares a las autoridades civiles y redefinir su vinculación con la OEA. ◆ A la CSH le corresponde fijar los términos del debate sobre seguridad interamericana y se deben incorporar las Cumbres de Ministros de Defensa.

52 Idem.

53 Cinco días antes del fatídico hecho de los ataques del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos.

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

Cuadro 5

Proceso de redefinición de la OEA y CSH.

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

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

Conclusiones

El siglo xx se caracterizó por momentos históricos claves, como lo fueron las grandes revoluciones sociales, las guerras mundiales, la sobrepoblación, la aparición de nuevas pandemias, la revolución tecnológica; sin dejar de lado, que donde resultan más perceptible los cambios en esta nueva etapa histórica, es el ámbito de la seguridad nacional.

El fin de la guerra fría, la caída del Muro de Berlín, las nuevas tecnologías de información e informática, hacían cada vez más evidente que los conflictos armados serían diferentes, tales como la Guerra del Golfo (Estados Unidos contra Irak), la guerra de Kosovo en Yugoslavia -hoy Serbia-, y los recientes ataques terroristas a las torres gemelas del World Trade Center y al Pentágono, en las ciudades de Nueva York y Washington DC, Estados Unidos, respectivamente; en conjunto han vuelto obsoletas las doctrinas de seguridad internacional que dominaron el pensamiento estratégico, por lo menos, los últimos 55 años del siglo XX.

Los nuevos riesgos, amenazas y vulnerabilidades que entrañan las tendencias de largo plazo, los cambios de régimen político en algunos países, incluyendo a México, el proceso globalizador de las comunicaciones, entre otros, obligan a repensar el concepto y el sistema de la seguridad nacional.

Para el siglo XXI, la política de seguridad nacional requiere de un cambio fundamental en aquello que representa el objeto principal de su atención. El Estado ya cumplió con su cometido histórico de consolidar a la nación, la principal preocupación de la política de seguridad nacional no puede seguir siendo la protección del Estado, a ésta debe anteponerse la seguridad humana.

La centralidad que por mucho tiempo gozó el Estado en la política de seguridad nacional, tendrá que ceder su lugar a la nueva centralidad en lo humano; así, en vez de concentrarse exclusivamente en la protección territorial y la seguridad del gobierno, este enfoque novedoso ubica al ser humano como punto principal de referencia y atención a los principios, el diseño y la implantación de la política de seguridad nacional.

En un contexto caracterizado por los procesos de globalización, de profundización de la democracia y de búsqueda de mayor equidad, la política de seguridad nacional puede preocuparse menos por el Estado y ocuparse más del ser humano; por esta razón, debe ser integrado en la agenda de gobierno uno de los temas prioritarios: la reformulación y el diseño de la política de seguridad nacional para el siglo XXI.

Debido a las transformaciones recientes registradas en los ámbitos internacional y nacional, no es factible fijar ni alcanzar los fines y objetivos de la seguridad nacional para el siglo XXI, manteniendo esquemas conceptuales, estructuras organizacionales, medios de acción y prácticas tradicionales.

En materia de seguridad nacional es necesario un enfoque renovado cuyo principio fundamental sea anteponer el fortalecimiento y desarrollo de lo humano a la protección del

Estado;⁵⁴ esta concepción toma distancia del enfoque estatista y militarista de la seguridad nacional, porque actualmente las principales amenazas a la seguridad son menos de orden militar y más vinculadas a la estabilidad y dinámica de funcionamiento de procesos económicos, políticos e incluso ambientales y culturales de las sociedades.

La complejidad y dinámica del mundo contemporáneo demandan una visión menos estrecha, Estado-céntrica y militarista, así como, una perspectiva amplia e integral en donde se articulen las tradicionales preocupaciones por la defensa de espacios geográficos y la preservación de la autodeterminación con una nueva agenda temática de los problemas que son capaces de dañar o poner en riesgo, estructuras y procesos vitales para el funcionamiento adecuado de ciertos sectores del sistema social o para la preservación de la estabilidad del sistema mismo.

Entre esos problemas se enlistarían la pobreza, la marginación social,⁵⁵ las presiones sobre los recursos naturales derivadas del crecimiento poblacional, el deterioro del medio ambiente, el crimen organizado, el narcotráfico, el lavado de dinero, el terrorismo, el secuestro, la seguridad pública, entre otros.

Este nuevo enfoque considera la seguridad del Estado como condición necesaria para la seguridad humana, se mantiene por tanto, la preocupación por la integridad territorial y la soberanía política; pero en la medida en que la integridad territorial y la soberanía política no siempre se traducen en mejores niveles de seguridad humana de determinado Estado, la seguridad de éste no aparece como fin en sí mismo, sino como medio para fortalecer las capacidades y minimizar los riesgos y vulnerabilidades de la sociedad.

Durante la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Santiago de Chile, del 18 al 22 de noviembre de 2002, se consideró contemplar el aspecto multidimensional de la seguridad, lo que significa la incorporación de los siete componentes de la seguridad humana en las políticas de seguridad y defensa de las naciones del continente americano; de igual manera, durante la celebración de la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, celebrada los días 27 y 28 de octubre de 2003 en México DF, se estimó tomar en cuenta lo que propone esta nueva corriente de la seguridad nacional.

Por tal motivo, desde mi punto de vista, conceptualizo a la seguridad nacional como “el conjunto de los componentes del poder nacional-político, económico, social y militar-, orientado a garantizar el desarrollo integral de la nación, considerando como eje vertebrador el desarrollo y bienestar humano, para alcanzar los objetivos nacionales”.⁵⁶

54 Márquez, Ricardo; *Nuestra nueva seguridad nacional*; en Este País –tendencias y opiniones–, número 117, diciembre de 2000, pp. 34–37.

55 Por primera ocasión se consideran la pobreza extrema y la desigualdad social como verdaderas amenazas a la seguridad nacional mexicana, las cuales están contempladas en el *Plan nacional de desarrollo 2001–2006*, en el capítulo 7.2.

56 Mora Cortés, David; *El debate conceptual de la seguridad hemisférica para el siglo XXI –aportación para el concepto, el rediseño institucional y de la agenda–*, en Política y Estrategia N° 91, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile, julio–septiembre de 2003, p. 48.

Este concepto lo fundamento en los siguientes aspectos medulares:

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

La seguridad nacional es, por lo tanto, un tema que involucra a todos porque las personas necesitan dinero, trabajo, alimentos, salud, protección personal, pertenecer a una comunidad, vivir en armonía con el medio ambiente, y participar en la vida política del país; éstos son los aspectos que cotidianamente rodean el quehacer humano, y por ende, inciden en el crecimiento y desarrollo nacional; por ello, la nueva orientación multidimensional de la seguridad se enfoca a la persona, al ciudadano; por esa razón la visión Estado-céntrica ha sido superada por la visión ciudadano-céntrica.

Fuentes consultadas

- Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael; *En busca de la seguridad perdida – aproximaciones a la seguridad nacional mexicana–*; Siglo XXI Editores, México 1990.
- 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.
- Bárcena Coqui, Martha; *La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo*; en Revista Mexicana de Política Exterior, número 59, febrero 2000, México.
- Bartolomé, Mariano César; *Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea*, parte I, en Política y Estrategia N° 94, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile, abril-junio de 2004, pp. 9–26.
- Bermúdez Torres, Lilia; *La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias*; en Revista Mexicana de Política Exterior, número 59, febrero 2000, México.
- Borja, Rodrigo; *Enciclopedia de la política*; Fondo de Cultura Económica; México, 1997.
- Eguizábal, Cristina y Diamint, Rut; *La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas*, en Foreign Affairs en español, ITAM, primavera de 2002.
- El Informador, 20 de abril de 2002, p. 10–B.
- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales; Aguilar Ediciones, volumen 9, España 1976.
- Flynn, Stephen E.; *Vulnerable Estados Unidos*, en Foreign Affairs en español, ITAM, primavera 2002.
- Herrera-Lasso M. Luis y González, Guadalupe; *Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México*; en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comp.); *En busca de la seguridad perdida –aproximaciones a la seguridad nacional mexicana–*; Siglo XXI Editores, México, 1990.
- Informe de la Presidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica, acerca de la reunión especial *Los nuevos enfoques sobre la seguridad hemisférica*, AG/RES.1774 de 25 de enero de 2000.
- Kahhat, Farid; Los estudios sobre seguridad tras el fin de la guerra fría, *En www.seguridadnacionalhoy.com.mx*, sección mesa 1.
- Le Dantec Gallardo, Francisco; *Otra perspectiva para afrontar las amenazas a la seguridad regional*, en Francisco Rojas Aravena y Paz Milet; *Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*, FLACSO–Chile, 2003, pp. 179–186.

- Márquez, Ricardo; Nuestra nueva seguridad nacional, en www.seguridadnacionalhoy.com.mx, sección mesa 2.
- Moloeznik Gruer, Marcos Pablo; *La seguridad humana, un enfoque impulsado por la ONU*, en Renglones, revista del IIESO, número 51, mayo-agosto de 2002.
- Mora Cortés, David; *El debate conceptual de la seguridad hemisférica para el siglo XXI -aportación para el concepto, el rediseño institucional y de la agenda-*, en Política y Estrategia N° 91, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile, julio-septiembre de 2003, pp. 35-49.
- _____; *Análisis y reflexiones acerca de la seguridad hemisférica en el siglo XX*, en Política y Estrategia N° 93, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile, enero-marzo 2004, pp. 9-28.
- Núñez Bennett, José Luis, Coronel; *La postguerra fría en el hemisferio*; Cuadernos FLACSO, número 9, diciembre de 1996, Chile.
- Organización de las Naciones Unidas; Carta social mundial, consultado en www.undp.org
- Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN); Guía completa de la cumbre de Washington DC; abril de 1999, consultado en www.nato.org
- Pérez Gil, Luis; *La persistente vigencia del enfoque realista en el estudio de la seguridad nacional, en las relaciones internacionales de la postguerra fría*, en Política y Estrategia N° 83, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile, enero-abril 2001, pp. 73-90.
- Poder Ejecutivo Federal; *Plan nacional de desarrollo 2001-2006*, México, 2001.
- Rockwell, Richard C. y Moss, Richard H.; *La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación*; en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comp.); *En busca de la seguridad perdida -aproximaciones a la seguridad nacional mexicana-*; Siglo XXI Editores, México, 1990.
- Rojas Aravena, Francisco y Milet, Paz; *Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*, FLACSO-Chile, 2003.
- Soriano, Juan Pablo; *2004: Conferencia especial de seguridad hemisférica*; en Este País -tendencias y opiniones-, número 128, noviembre de 2001.
- Villanueva Ayón, Miriam; *La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?*, en Revista Mexicana de Política Exterior, número 59, febrero 2000, México.

ARMADA DE CHILE
Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante

DIRECTEMAR

cautelamos el cumplimiento de las leyes y
acuerdos internacionales vigentes,
para proteger la **vida** en el mar,
el medio **ambiente**,
los **RECURSOS** naturales
contribuyendo al **desarrollo**
marítimo de nuestra **nación**.

Protectio Maris Sum

www.directemar.cl

MINISTERIO DE DEFENSA



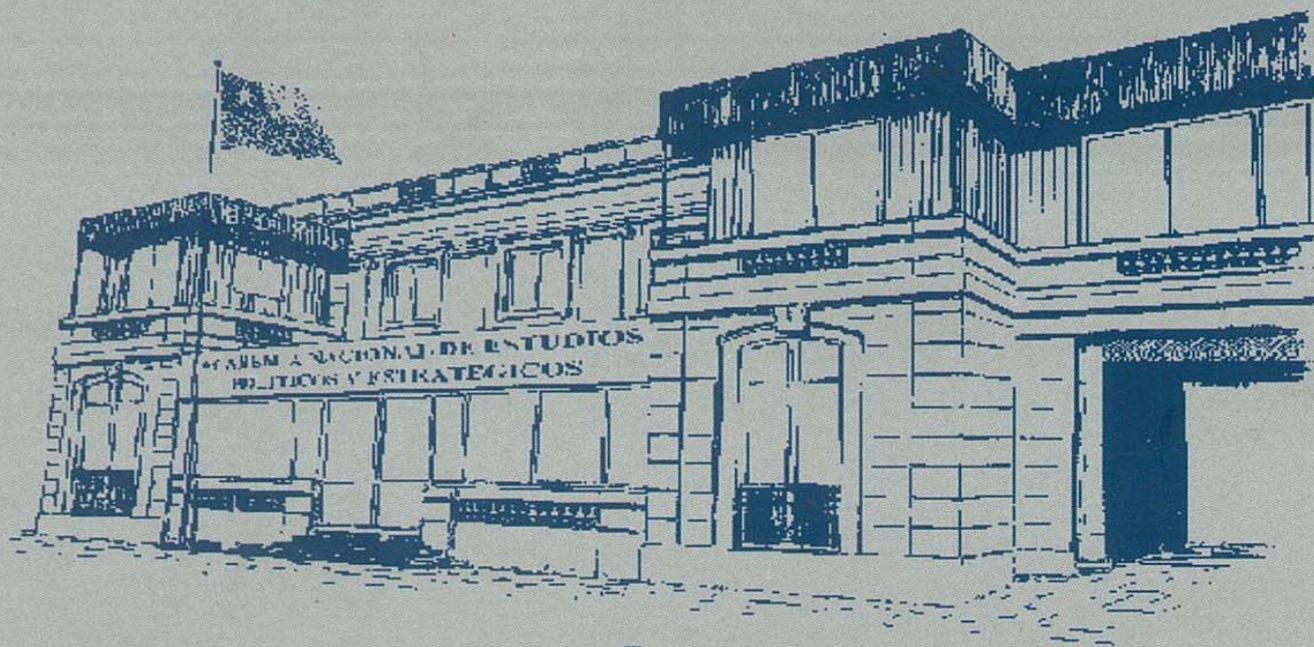
DIRECCIÓN GENERAL
DE MOVILIZACIÓN NACIONAL

¡Infórmese!
www.dgmn.cl
dcae@dgmn.cl
(02) 4413956

CONTROL DE ARMAS Actitud Responsable

- Si usted tiene un arma, y no sabe si está debidamente inscrita.
- Si extravió o le robaron su arma.
- Si desea inscribir un arma de un familiar fallecido.
- Si desea comprar o vender un arma.
- Si tiene un arma ya inscrita y ha cambiado de domicilio.

Si usted se encuentra en alguna de estas situaciones concorra de inmediato ante la Autoridad Fiscalizadora más cercana a su domicilio (Comandancia de Guarnición) y proceda a regularizar su situación.



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