



Nº 97

2005

POLÍTICA y ESTRATEGIA

CRISTIAN LEYTON SALAS

**INSTRUMENTALIZACIÓN DE
CONFLICTOS HISTÓRICOS:
EL CASO CHILENO-
BOLIVIANO**

MARIO ARCE GIULIUCCI

LA DEMANDA MAPUCHE

ENZO DI NOCERA GARCÍA

**GÉNESIS Y EVOLUCIÓN
DEL CONCEPTO DE
SEGURIDAD HUMANA EN
LA POSGUERRA FRÍA**

HÉCTOR BERNAL SERRANO

**LA MOVILIZACIÓN
NACIONAL DE CHILE. SU
CONCEPCIÓN FRENTE A
LOS NUEVOS ESCENARIOS
Y TENDENCIAS DE LA
SEGURIDAD Y DEFENSA**

ADELA CUBILLOS MEZA

**DE TLATELOLCO
A PELINDABA: LA
PROPUESTA AFRICANA
POR ESTABLECER UNA
ZONA LIBRE DE ARMAS
NUCLEARES EN EL
CONTINENTE**

JORGE PRECHT PIZARRO

**SOBRE EL DECRETO
PROMULGATORIO DE LA
CONSTITUCIÓN DE CHILE**

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)**

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



Nº 97

SANTIAGO, CHILE, ENERO - MARZO 2005

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

bl

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



ISSN-0716-7415

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Profesor Fernando Duarte Martínez-Conde

Editor

Juan Araya Díaz

Secretario

Iván Rojas Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de Brigada Guillermo Castro Muñoz

Vocales

CN. Francisco Guzmán Vial

TCL. Gonzalo Gallardo Bareyre

TCL. Nelson Montenegro Lepe

Profesor Gustavo Basso Cancino

Profesor Julio Soto Silva

Comité Editorial

Profesora Jeannette Irigoín Barrenne

Profesor Francisco Le Dantec Gallardo

Profesor

Profesor

Enzo Di Nocera García

Iván Witker Barra

IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

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 y la defensa nacionales 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 su dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para poder 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
★ Instrumentalización de conflictos históricos: el caso chileno-boliviano _____ Señor Cristian Leyton Salas	9
★ La demanda mapuche _____ Profesor Mario Arce Giuliucci	27
★ Génesis y evolución del concepto de Seguridad Humana en la pos Guerra Fría ____ Profesor Enzo Di Nocera García	41
★ La Movilización Nacional de Chile. Su concepción frente a los nuevos escenarios y tendencias de la Seguridad y Defensa _____ Señor Héctor Bernal Serrano	66
★ De Tlatelolco a Pelindaba: la propuesta africana por establecer una zona libre de armas nucleares en el continente _____ Señora Adela Cubillos Meza	79
★ Sobre el decreto promulgatorio de la Constitución de Chile _____ Señor Jorge Precht Pizarro	96

bl

EDITORIAL

Con el presente número 97 reanudamos el contacto con ustedes entregándoles en esta edición una serie de artículos de opinión, análisis y ensayos escritos por destacados especialistas nacionales en el campo de la Seguridad y la Defensa.

El año 2005 tiene un especial significado para nuestra revista, debido a que cumplirá 100 ediciones, un logro sin dudas relevante, ya que estamos convencidos de haber alcanzado el objetivo de ser una tribuna de excelencia académica gracias a los estándares definidos y a la valiosa contribución de sus colaboradores civiles y militares.

Uno de los artículos del presente número aborda la instrumentalización política de conflictos históricos, tomándose como referencia el caso chileno-boliviano.

Su autor plantea la tesis de que la débil estructura del sistema político boliviano y de su sistema de partidos, le ha impuesto históricamente al vecino país utilizar específicamente con Chile diversas herramientas de uso político.

Este fenómeno, como muchos académicos y analistas señalan en concordancia con el autor, busca generar en las opiniones públicas nacionales una determinada reacción, sobre la base de la utilización de estímulos de diversa naturaleza, particularmente de carácter histórico y nacionalista.

También en la presente edición se trata el tema “La demanda mapuche”, a través de diferentes testimonios grupales que apuntan a buscar soluciones prácticas y definitivas para el asunto indígena.

En este artículo se advierte que existe una dificultad por identificar a los interlocutores válidos en el sector mapuche dado que coexisten en forma fragmentada variados grupos con diferentes liderazgos y, también, con matices en cuanto a la demanda global. Muchos de esos grupos están influenciados por grupos o movimientos ajenos a la identidad mapuche, provenientes algunos del mundo político o de organizaciones internacionales. Este tema es de suyo importante, ya que algunos analistas e investigadores están señalando hipótesis que relacionan estos movimientos de orden cultural con aspectos propios de la Seguridad del Estado.

En otro interesante artículo se analiza la génesis y evolución del concepto de *seguridad humana* en la pos Guerra Fría. En ese ensayo se señala que frente a un mundo cada vez más integrado y moderno –que ha evolucionado, pero sigue igualmente convulsionado y agresivo– se ha esbozado a nivel global una nueva forma de dar protección a la población civil, la que está orientada a centrar la seguridad alrededor del ser humano.

El autor plantea que esta fórmula de protección de alguna forma ha modificado el antiguo esquema de centrar la seguridad del Estado y de su población bajo un sistema de seguridad nacional, donde los objetivos e intereses del país son materia preferente del gobierno, con una participación casi pasiva y dirigida de la comunidad nacional e internacional.

Además, en este número publicamos la segunda parte del trabajo “La movilización nacional de Chile. Su concepción frente a los nuevos escenarios y tendencias de la seguridad y defensa”.

El autor en esta entrega da a conocer un análisis particularizado de la experiencia de Israel, donde “se puede evidenciar claramente –afirma– el empleo de la movilización nacional, como parte de la seguridad de un Estado”.

El tema nuclear está presente en un nuevo artículo que precisa y analiza los efectos y alcances de las iniciativas por establecer *Zonas Libres de Armas Nucleares* en el continente africano, en la década de los sesenta, y la vinculación e interrelación que se produjo entre África y América latina.

Finalmente, nuestra revista presenta un interesante artículo que analiza desde una óptica de los creyentes católicos la inclusión en las constituciones de nuestro país de la invocación al Dios Todopoderoso, y plantea la aspiración de que esa apelación no desaparezca del decreto promulgatorio de las reformas a la Constitución de 1980, tema actualmente en pleno debate y discusión en el Parlamento.

INSTRUMENTALIZACIÓN DE CONFLICTOS HISTÓRICOS: EL CASO CHILENO-BOLIVIANO

CRISTIAN LEYTON SALAS*

How feasible is the instrumentalization of historical conflicts carried out by local political elites aiming to raise determined historical problematics in interstate threat factors? Under what conditions is the generation of phenomena of strategic use of interstate hostilities possible?

In this sense, and although striking forces or dissuasion constitute a trustworthy security policy, it could be subjected to different rationales arising under given conditions, specially when we are facing a phenomenon of instrumentalization of historical hostilities.

These are the questionings and problematics this document will try to give an answer to, based on a preliminary exploratory analysis regarding the phenomenon of ungovernability and its possible effects on the States external security.

INTRODUCCIÓN

El presente análisis parte del presupuesto según el cual la política exterior boliviana ha instrumentalizado históricamente su relación con Chile, particularmente a partir de 1920.¹

Cuando hacemos referencia a un fenómeno de “instrumentalización” nos estamos refiriendo a la utilización de problemáticas históricas de orden interestatal con fines de política interna.

Este fenómeno no es nuevo.

No obstante ello, este trabajo de análisis busca encontrar variables, factores y actores que permitan comprender dicho fenómeno desde un enfoque más científico de las ciencias sociales y de las ciencias políticas, específicamente.

* Bachelor Ciencias Políticas área Relaciones Internacionales y Master of Arts en Ciencias Políticas área Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales, Université du Québec à Montréal (UQAM), Canadá. Profesor Programa de Estudios de Políticas Públicas, UTEM. Investigador Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). Académico Universidad ARCIS. Graduado del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), Washington D.C.

¹ Esta hipótesis de trabajo se inspiró no sólo en fuentes secundarias nacionales, sino que podemos verla esbozada en trabajos de eminentes historiadores peruanos como Manuel Seoane, quien describe la utilización de la demanda marítima de Bolivia en estímulos internos. “Saavedra (Presidente de Bolivia a partir de 1920) se valió de la aspiración al puerto marítimo. Con esta bandera se presentó ante los pueblos, ofreciendo para su país el beso de las olas del Pacífico, según reza su retórica definición”. *Con el Ojo Izquierdo Mirando a Bolivia*, Ediciones Im. Juan Perrotti, Buenos Aires, p. 71. Esta también es la tesis avanzada por Uldaricio Figueroa Pla en su obra *La Demanda Marítima de Bolivia en los Foros Internacionales*, Editorial Andrés Bello, Chile, 1992, 499 pp.

En este sentido, diversos ejemplos pueden ser citados, uno de los más emblemáticos estará dado por la crisis del Canal Beagle con Argentina entre 1977 y 1980, **problemática (territorial)** “instrumentalizada” por el gobierno militar trandino, así como el conflicto que se siguió luego entre éstos y el Reino Unido por las Islas Falkland o Malvinas, conflicto también sometido a una utilización estratégica.

Ejemplos más recientes en que podemos observar, como es la percepción chilena en torno a la instrumentalización que los gobiernos peruanos y bolivianos han realizado en orden a estabilizar y afianzar un apoyo político/electoral extremadamente débil en sus respectivos países sirviéndose para ello de **problemáticas (territoriales)**, que para el gobierno de Chile son inexistentes.

Una de las características de los fenómenos de instrumentalización están dados por sus efectos inmediatos en la opinión pública, no obstante que éstos, a su vez, tienen un efecto extremadamente limitado en el tiempo, lo que implica que para ser efectivos es necesaria una utilización constante de los mismos: una verdadera política de Estado.

En este sentido, se hace necesario crear y alimentar constantemente focos de animosidad estatal a fin de mantener constante, en el tiempo y el espacio, un apoyo electoral o político hacia una administración política institucionalmente débil.

El caso boliviano es singular, por cuanto emerge como un ejemplo de instrumentalización estructural y no meramente coyuntural como el caso peruano o argentino. Esto nos conlleva a afirmar que la estructura débil del sistema electoral boliviano, de su sistema político y de su sistema de partidos les ha impuesto históricamente utilizar —específicamente con Chile— diversos mecanismos de instrumentalización política.²

Señalemos que en todo fenómeno de utilización política de conflictos históricos interestatales el objeto de dicho accionar es la opinión pública. Será este grupo humano, compuesto por diferentes agrupamientos organizados o no, los que constituyen el objeto y objetivo de toda campaña electoral y de toda campaña política gubernativa, incluido el fenómeno de *instrumentalización política*.

La instrumentalización de conflictos históricos busca generar en esta opinión pública una determinada reacción, sobre la base de la utilización de estímulos de diversas naturaleza, particularmente de carácter histórico y nacionalista, como

² En este sentido, resulta interesante constatar que no obstante el hecho que Bolivia haya perdido territorios a favor de Brasil (491 mil km²), de Argentina (170 mil 748 km²), de Perú (250 mil km²) y de Paraguay (215 mil km²), totalizando una pérdida territorial de 1,096.000 km², sea justamente con Chile que ésta última tenga reivindicaciones de orden territorial (120 mil km²).

el medio más rápido y expedito permitiendo acrecentar el apoyo ciudadano sobre el gobierno y, con ello buscar estabilizar un sistema político interno sometido a constantes crisis de gobierno e incluso al espectro de la ingobernabilidad.³

A la luz de las ideas precedentes se puede constatar la importancia de la opinión pública en todo fenómeno de utilización estratégica de animosidades interestatales. Y no sólo eso, sino que además la correspondencia y coincidencia entre las relaciones gobierno-oposición en un nivel interno y las relaciones boliviano-chilenas en un nivel externo.

Procedamos a continuación a abordar los llamados “procesos de instrumentalización”, caractericémoslos y luego centrémonos en un tipo específico como es la “utilización estratégica de conflictos históricos”.

PROCESO DE INSTRUMENTALIZACIÓN

Según la Real Academia Española el concepto de *instrumentalizar* se refiere a “utilizar algo o a alguien como instrumento para conseguir un fin”. El concepto de *instrumento* se refiere a su vez a:

- a. Un “conjunto de diversas piezas combinadas adecuadamente para que sirva con determinado objeto en el ejercicio de las artes y del oficio”.
- b. “Aquello que sirve de medio para hacer algo o conseguir un bien”.⁴

La instrumentalización presupone, entonces, la utilización de medios “irregulares” a fines políticos, en este caso estamos hablando de la utilización de problemáticas históricas de orden interestatales con fines de política interna.

La instrumentalización responde, fundamentalmente, a fallas en el sistema político interno de los Estados. Éstos pueden generarse por diversas razones entre las que encontramos:

- Debilidades estructurales en la Constitución Política, lo que se traduce en la inexistencia real de un Estado de Derecho,⁵

³ En este sentido, Antonio Camou define gobernabilidad como aquel “estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”. Camou, Antonio (1995), “Gobernabilidad y Estabilidad.” *Gobernabilidad y Democracia*, México, IFE, p. 22.

⁴ Real Academia de la Lengua Española, www.rae.es

⁵ Cuando hablamos de “debilidades estructurales” nos referimos fundamentalmente a una falla en el ámbito de la separación de los poderes, así como del sistema de peso y contrapeso avanzada en la *Declaration des droits de l’homme et du citoyen* de 1789, según la cual en su artículo 16 establece que: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos y determinada la separación de los poderes no tiene constitución”. En el caso boliviano la naturaleza de su sistema electoral, particularmente el sistema electoral presidencialista, tiende a coartar y limitar la autonomía e independencia del poder ejecutivo.

- Debilidades estructurales del sistema electoral, lo que se traduce en fallas en el ámbito de los canales de expresión de la representatividad en la ciudadanía. Se genera, de esta forma, un fenómeno de disociación entre la legalidad de la elección y la legitimidad de las decisiones posteriores. Este fenómeno tiende a traducirse en un fraccionamiento del sistema de partidos.
- Limitada autonomía y escasa fortaleza organizativa de los partidos políticos expresada en la excesiva volatilidad e incapacidad creciente para articular intereses comunes y someterlos a un proyecto global de índole nacional.⁶
- Deficiente y decreciente calidad en la gestión de los gobiernos locales y regionales.
- Crisis de confianza en las instituciones políticas, el Estado y sus organismos de control administrativo como resultado de una debilidad en los mecanismos de control de gestión, lo que se traduce en una decreciente credibilidad en el Poder Legislativo.
- Intervención política directa e indirecta de las FF.AA. Esta intervención se traduce en una transformación de los estamentos armados en grupos de presión de intereses corporativos o propios, así como en un factor debilitante del sistema de partidos políticos.⁷
- Emergencia de grupos antisistema asociados directa o indirectamente a sectores de oposición oficiales. Estos grupos se erigen como los elementos gatilladores de procesos de desobediencia civil.⁸

⁶ El sistema de partidos imperante en Bolivia podríamos asociarlo a la figura de *partidos electorales de masa*, es decir, aquellas asociaciones con fines de poder social que por regla general no se dirigen a una clase o estrato en particular, sino que tratan de obtener la confianza de los estratos más diversos de la población, proponiendo en plataformas amplias y flexibles, además de suficientemente vagas, la satisfacción del mayor número de exigencias y la solución de los más diferentes problemas sociales. En relación al sistema de partidos, Fernando Calderón, en 1987, estimaba que "de alguna forma parecería que sus programas están más o menos obsoletos, sus estructuras manifiestas inoperantes y su relación con la sociedad cada vez más distante", en *Los Sistemas Políticos en América Latina*, Meyer, Lorenzo, y Reyna, José Luis, Siglo Veintiuno Editores, Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989, p. 199.

⁷ Calderón señala, además, que una de las razones de la crisis partidaria y de allí de los mismos partidos bolivianos, residen en la presencia de continuos regímenes de facto que habrían impedido por la fuerza la constitución y la regeneración de las formas partidarias. A título de ejemplo, en 189 años de historia republicana, Bolivia ha conocido más de 176 golpes de Estado, tan sólo en siete años (1978-1985) el sistema político de La Paz conoció siete golpes de Estado. *Ibidem*, *Los Sistemas Políticos*, p. 200.

⁸ La emergencia en la década de los 70 de grupos indigenistas que podrían, por su naturaleza política y por la naturaleza de su doctrina ideológica, ser catalogados como "antisistema", tenderán a fusionarse constituyendo el MRTK o Movimiento Revolucionario Tupac Katari, partido/movimiento de base campesina aimara y de la nueva intelligentsia aimara urbana, el que se constituirá en la base del actual partido Movimiento Indigenista Pachakuti (MIP) de Felipe Quispe.

En términos generales, cada uno de los fenómenos precedentes es el producto indirecto de un sistema de partidos Políticos estructuralmente deficiente e incapaz de regenerar órganos de representación política autónomos a los grupos de presión internos.

En este sentido,

- a. Los partidos políticos no sólo son agentes de representación de las necesidades y de los intereses de la ciudadanía sino que además tienen la característica y facultad de monopolizar el acceso a cargos públicos por cuanto su organización y rol les faculta económica y doctrinalmente para ello.
- b. La ausencia de un sistema de partidos o en su defecto su debilidad estructural les impide cumplir el rol de canal de expresión ciudadano y de acceso al poder político influenciando o determinando los cambios necesarios para la continua adaptación de las políticas públicas a las expectativas sociales y políticas de la población.
- c. La debilidad estructural de un sistema de partidos está dada principalmente por la ausencia de mecanismos democráticos de elección interna y de participación de los militantes en los procesos decisorios. La gestión vertical de los partidos genera personalización extrema de los cargos de dirección instituyendo un sistema de gobierno interno autocrático. Las decisiones no fluyen desde las bases sino que por medio de un subsistema de cúpulas abriendo la puerta al clientelismo electoral.
- d. Por otro lado, una debilidad estructural les impide cumplir el rol esencial para el fortalecimiento del sistema político en general, que es de supervigilar los actos del gobierno de turno en función del respeto del estado de derecho. En este sentido la rendición de cuentas no se ve reforzada impidiendo al Estado mantener y acrecentar la confianza ciudadana en las instituciones y en el propio gobierno.
- e. La importancia de los sistemas de partidos también está asociada a la capacidad de constituirse en fuente de producción de líderes políticos capaces de reconocer las necesidades presentes de la ciudadanía, así como de prospectar las necesidades futuras en función de los cambios sociales, políticos y económicos del mundo globalizado.
- f. La debilidad y fragilidad del sistema de financiamiento de los partidos facilita su conversión en agentes de representación segregados y permeados por patrones clientelistas, centrando su funcionalidad más que en la formulación de políticas y en el control de la gestión estatal sino que casi exclusivamente en la competencia electoral futura.

- g. La importancia de los sistemas de partidos está dada por la función, ya sea de apoyo o de crítica a la gestión gobierno de turno, enmarcándola al interior de los parámetros del estado de derecho y de la democracia. Dicha función de rectificación o de confirmación de la gestión estatal permite al Estado moderar políticas públicas pudiendo afectar directamente a la ciudadanía y de allí la representatividad política. En este sentido, los partidos políticos emergen como sistemas de alerta temprana en cuanto a la emergencia de factores de inestabilidad social y socioeconómicas.

A la luz de las ideas precedentes podremos constatar la centralidad de los sistemas de partidos. De allí su importancia gravitante como generadores indirectos de crisis de gobierno, de crisis de régimen, dando lugar, finalmente, a escaladas de conflictividad social y política que conllevan a crisis de gobernabilidad. En tales escenarios diversas estrategias pueden ser implementadas, entre ellas la utilización estratégica de animosidades entre Estados con fines de cohesión sociopolítica interna.

INSTRUMENTALIZACIÓN DE CONFLICTOS HISTÓRICOS

Los conflictos de carácter histórico son aquellas disputas entre Estados u órganos de representación política que se extienden a través del tiempo. Por la razón precedente, estos conflictos o si queremos llamarles *choque de intereses* son incorporados en la conciencia social de la población de generación en generación.⁹

Los conflictos históricos se constituyen en el proceso de formación de los Estados, en aceleradores de la cohesión social por cuanto contribuyen a la formación de una conciencia de unidad.

La creación de una identidad de *nación* pasa, así mismo, por el establecimiento de un punto de diferenciación entre grupos socioculturales que comparten determinados espacios geográficos, pero que llegado un momento en su desarrollo social y político cristalizan y formalizan esta diferenciación mediante la instauración de fronteras políticas que deben ser comúnmente reconocida. Un reconocimiento unilateral da lugar, más que nada, a la emergencia de fronteras militares no así política.

La *instrumentalización de conflictos históricos* responde a una situación como ya vimos arraigada en la debilidad del sistema de partidos y del sistema político interno de determinados países. No obstante ello, ésta se sostiene en una voluntad política interna en orden ya sea a no solucionar conflictos irresueltos, no obstante existir las condiciones políticas para hacerlo, ya sea en no aceptar un

⁹ Podemos señalar que en estos casos el factor de hostilidad juega un rol central en el mantenimiento y reforzamiento de percepciones de amenaza, al alimentar en la sociedad civil imágenes negativas de sus entes vecinales con los cuales ha mantenido conflictos o crisis bélicas mayores.

conflicto ya solucionado sobre las bases de la legalidad internacional y bilateral vigente. En otras palabras, el conflicto latente alimenta al sistema de partidos y al sistema político, en general.

Entre los conflictos históricos no resueltos encontramos principalmente a:

- a. Conflictos fronterizos, referentes a divergencias en cuanto a la delimitación de la frontera.
- b. Conflictos territoriales, referentes a espacios territoriales en disputas contestados por alguna de las partes.
- c. Conflictos de influencia, referentes a percepciones de dominación política, económica e incluso militar sobre determinados estados o espacios territoriales de éstos.

A la luz de la experiencia histórica podemos avanzar en dos formas de *instrumentalización de los conflictos históricos*.

Por un lado, aquellas que responden a *factores cíclicos internos* o coyunturales y aquella que responde a una lógica más bien *estructural*.

Mientras los *factores cíclicos* internos están más bien asociados a conflictos de orden fronterizo, los *estructurales* lo están en relación a conflictos territoriales. La relación causa-efecto está dada principalmente por la imagen que proyecta el despojo percibido de un espacio territorial en la población. Así, mientras que a un territorio dado se le asocia principalmente a hechos históricos pasados y a potenciales desarrollos económicos trabados, limitados o impedidos, a una delimitación de frontera considerada como incorrecta se le asocia más que nada al impedimento por parte del Estado en cuanto a hacer respetar su soberanía en el sistema regional o vecinal.

La instrumentalización cíclica está relacionada, y es directamente proporcional al estado de la convivencia social interna, al estado de la coyuntura económica interna, así como al estado de los intereses nacionales de gobierno (el caso peruano es característico de este escenario).

Por otro lado, la instrumentalización estructural se caracteriza por el hecho que la dinámica y la estructura política, social y económica está constituida en torno a la pérdida o limitación sobre un espacio territorial dado (el caso boliviano es característico de este otro escenario).

Todo proceso de instrumentalización tiene un objeto, un objetivo al que dicho accionar se dirige: la opinión pública.

La clave de todo fenómeno de instrumentalización debe buscarse en la opinión pública.

OPINIÓN PÚBLICA E INSTRUMENTALIZACIÓN POLÍTICA. DE LO INTERNO A LO EXTERNO

¿Cuál es la función de la opinión pública en la sociedad política?

Immanuel Kant trató con mayor sistematicidad la función de la opinión pública en el Estado liberal. Kant al preguntarse ¿Qué es el Iluminismo?, responde en “hacer uso público de la propia razón en todos los cambios”. Este uso público de la razón tiene una doble función y se dirige a tres destinatarios:

- a. Se dirige al pueblo, a fin de que haga suya la capacidad de actuar libremente.
- b. Se dirige al Estado (absoluto) a fin de mostrarle lo ventajoso que es tratar al hombre según las reglas de dignidad y no del Estado policial. Y,
- c. Se dirige al gobierno a fin de hacer sentir la influencia de los gobernados y dar a conocer las quejas del pueblo.

En esta misma lógica, y según el pensamiento liberal francés e inglés, con Locke a la cabeza, la opinión pública se erige como la instancia intermedia entre el electorado y el poder político. La opinión pública sirve como control y freno y potencial oposición, no sólo al gobierno de turno sino que además como potencial oposición a la clase política. En esta misma lógica Benjamin Constant considera que la opinión pública cristaliza sus demandas sociales, políticas y económicas en el órgano legislativo considerándola como la forma más avanzada de representación nacional. No obstante ello, y tal como ya lo hemos avanzado precedentemente, la opinión pública puede ser el objeto de la pequeña y gran política, el estamento social central en y para el poder político. Su importancia es evidente.

A. De lo interno

La opinión pública como un actor y un hecho político y social tiene una triple importancia.

La primera relevancia está dada por el hecho de constituir, entre otros actores, un *objeto* esencial tanto de la gestión del gobierno como de la oposición política de turno. Ambos estamentos la perciben como un objetivo político/electoral lo que implica que en ambos casos las actividades partidistas y de gestión del gobierno están centradas al interior de un marco electoral continuo en el tiempo: desde el momento mismo en el cual el gobierno de turno se forma, se crea automáticamente

una oposición política. En este sentido cada acto electoral o proceso eleccionario se encuentra inserto en una campaña electoral *in perpetum*. La opinión pública en este marco de análisis se erige como un objeto político/electoral permanente, ya que lo que el oficialismo y la oposición buscan es adquirir, acrecentar, reforzar o cristalizar su capital político en vísperas del futuro proceso electoral. El fin último sigue siendo la conservación o el acrecentamiento del poder político.

La segunda importancia está dada por la factibilidad de “corrupción” de la opinión pública

En principio, la opinión pública se da la misión de consentir a todos los ciudadanos una activa participación política, fundada sobre un cuestionamiento “fraccional” de su medio ambiente político, social y económico, poniéndola, de esta forma, en condiciones de discutir y de manifestar sus propias opiniones sobre las cuestiones de interés público extendiéndose más allá de los gobernantes. En este sentido las discusiones del Parlamento pasan a ser parte inherente de las discusiones del público, de la sociedad civil, sujeta a cometer errores, pero en ningún caso a ser objeto de alguna forma y en algún grado de corrupción de tipo criminal, no obstante sí podría estar sujeta a una de tipo política.

Ahora bien, el peligro de *corrupción política* puede provenir ya sea del gobierno mismo o del aparato estatal, así como de la misma sociedad civil mediante un despotismo de la mayoría o de un conformismo de la masa.

Por regla general dicho fenómeno no se da en el estado puro, sino que mixto, como reflejo mismo de las sociedades actuales, no obstante ello un factor será común a cualquiera de dichas manifestaciones: **la existencia de un factor de manipulación política**. La manipulación política, comprendida en sus diversos grados, constituye una característica casi inmanente del poder político. En este marco de análisis, este fenómeno tendrá efectos en la sociedad en su conjunto por lo que ésta transita desde una manipulación política a otra social.

La principal característica de la manipulación socio-política está dada por su condición de un fenómeno *oculto*, casi *invisible*. El sujeto manipulado no sabe que lo es y cree decidir libremente mientras que su conducta, política en el caso eleccionario, está de hecho controlada por el manipulador. El carácter oculto de la manipulación política se refiere a la existencia misma de la intervención del manipulador o puede asimismo referirse a la naturaleza de la intervención del manipulador.

La segunda característica consiste en el aspecto intencional de la manipulación.

No sólo el manipulador quiere provocar intencionalmente la conducta deseada por parte del manipulado sino que intenta esconder la naturaleza mis-

ma de la intervención. Ya no hablamos de algún tipo de persuasión racional, en el sentido de obtener el apoyo voluntario y consensuado mediante la argumentación de la verdad, la racionalidad de una opinión o decisión. En este caso la persuasión escapa al modelo de persuasión racional, aquel que busca provocar la acción de un ente cualquiera sobre bases reales, sino que de un tipo de persuasión oculta destinada a engañar. Una de las formas más efectivas de manipulación está dada por la manipulación de la información, ya sea mediante la *información mentirosa*, la *supresión de la información* o el *exceso de información*.

La corrupción política busca distorsionar la realidad, ya sea acrecentando informaciones o disminuyendo el impacto social de las mismas. En este escenario el conformismo de las masas se constituye en un objetivo político limitado con importantes efectos político/electorales.

La tercera importancia está dada por el fenómeno de “sistema de castigo político/electoral”, refiriéndonos a la existencia y uso de útiles permitiendo “castigar” electoralmente a autoridades que dejan de gozar de legitimidad estando sujetas a su evicción del cargo.

Al contrario del escenario precedente, en este caso la sociedad civil adopta una posición pendular. Ya sea como una sociedad civil extremadamente activa que exige una *solución in actum* a los problemas que le aquejan y que perciben que el Estado no cumple con su rol.

Por otro lado, una sociedad extremadamente débil, y por lo tanto objeto de una manipulación política “exitosa”, que se erige como un instrumento de gobierno al permitir mediante su conformismo perpetuar el régimen político imperante. En ambos casos el fenómeno de ingobernabilidad está presente.

En el primer caso, el régimen político es objeto de un profundo y persistente cuestionamiento de su legitimidad como órgano “solucionador” de los problemas sociales que aquejan a la comunidad civil. La búsqueda en este escenario de fenómenos o factores aglutinantes o de cohesión social horizontales son esenciales para el gobierno y su continuidad no sólo como entidad de dirección política sino que además, y sobre todo, como actual y futura alternativa de gobierno.

En el segundo caso, una sociedad civil débil políticamente tiende a constituirse en una “presa política” fácil para ambas esferas del poder político, el gobierno y la oposición.

Cabe destacar que en ambos casos la existencia o no de un sistema de “castigo político/electoral” eficaz y efectivo introduce la diferencia entre gobernabilidad e ingobernabilidad.

No obstante que las crisis de gobernabilidad responderían, en términos generales, a dos fenómenos:

- a. Cuando el gobierno es capaz de procesar y aplicar decisiones, sin embargo éstas son poco efectivas o simplemente no son capaces de resolver el conflicto socio-político.
- b. Cuando el gobierno es incapaz de procesar y de aplicar decisiones estatales por medio de los canales institucionalmente reconocidos implica, por un lado, que el órgano estatal deja de cumplir el rol de canal de expresión y de resolución institucional de las necesidades ciudadanas, por otro lado, que los órganos de fiscalización institucionales no cumplen de manera efectiva su cometido.

Señalemos que su desencadenamiento depende íntima y directamente de la inexistencia de órganos y procedimientos institucionales permitiendo regenerar regímenes políticos o sistemas de gobierno que son percibidos como no satisfaciendo las demandas sociales propias del *contrato* social originalmente firmado.

La opinión pública es en un doble sentido, en el momento de su formación, ya que no es privada y nace de un debate público, ya sea porque su objeto es la *res pública*. Su origen de la opinión pública se encuentra en la sociedad civil, es decir, que es un fenómeno propio a la edad moderna separada del Estado, por lo tanto libre y articulada en la que hay centros que consienten la emergencia de núcleos de formación de opinión no individuales interesados en ejercer algún tipo de influencia en la política de gobierno.

A partir de las ideas anteriores, la opinión pública es objeto de las contiendas electorales y como tal, está sujeta a la relación marco que se erigen entre los sectores oficialistas, particularmente el gobierno y su aparato estatal de dirección política suprema, así como por los sectores que se le oponen, la oposición oficial.

Si bien ambos estamentos de una u otra forma tienden a desplegar medios de manipulación política, a grados y formas diferentes, será la oposición oficial la que por su rol de fuerza antagónica desplegará y desarrollará estrategias y medios permitiéndole mancillar y disminuir el apoyo electoral y político a su gobierno, mientras que buscará reforzar el de la minoría a la cual representa y acrecentar el de la mayoría electoral que no le favoreció.

Es así como la oposición política basará toda su estrategia en tres grandes actos políticos *vis-á-vis* de su oponente político, el gobierno.

La política de denuncia sobre ambas facciones del electorado, tanto de lo que no se hace o cumple, como de aquello que se considera cumplido pero

deficientemente instituido; **la de cooperación** con el oficialismo, el ejecutivo y el legislativo, a fin de impedir ser objeto de acusación de intransigencia política y de oposición destructiva en oposición a la constructiva y, finalmente, la de **búsqueda de alianzas**, a niveles políticos internos ya sea sobre la base de partidos o movimientos políticos contestatarios del actual gobierno, e ideológicamente convergentes, no obstante que este punto sea relativo, siendo su objetivo inmediato el aislamiento del gobierno, y por extensión del sector oficialista buscando de esta forma acrecentar su capital electoral.

Estos tres *modus operandi* son propios a la generalidad de oposiciones políticas en el sistema internacional. Dicho accionar no es ni ilegítimo ni ilegal, cuando se realiza al interior del marco constitucional y del orden público, sino que inherente a los sistemas políticos nacionales. Sus objetivos son claros: generar un descontento controlado y limitado en la opinión pública hacia determinados hechos o actos asociados a la gestión de un gobierno. La persuasión tiene como fin la contienda electoral futura.

El fenómeno de instrumentalización interno tiene la característica según la cual se puede aplicar casi integralmente al caso internacional, particularmente en el proceso de instrumentalización política de problemáticas históricas entre diferentes entes estatales.

Cabe señalar que la instrumentalización política está íntimamente asociada al fenómeno de *manipulación política*, siendo la primera el medio y la segunda la estrategia aplicada y seguida por un Estado cualquiera a fin de generar en la opinión pública nacional una cohesión hacia las decisiones del gobierno de turno, bajo determinadas condiciones históricas.

La opinión pública interna es, en este escenario, *objeto* de la gestión del gobierno, ésta está sometida a un tipo de *corrupción política*, fundamentalmente bajo la forma de manipulación mediática.

Finalmente, al existir una falencia a nivel del “sistema de castigo político electoral”, el peligro que existe en orden a generarse un potencial o real fenómeno de *ingobernabilidad* desata el fenómeno de instrumentalización de problemáticas históricas interestatales a fines de relegitimación en el ámbito de la política interna. En este sentido, la amenaza de ingobernabilidad latente plantea la necesidad de instrumentalizar problemáticas históricas interestatales con los efectos político-estratégicos regionales que les están asociados.

El fenómeno en cuestión adquiere un carácter aún más problemático cuando la orgánica política interna de los Estados es estructuralmente débil y propensa a una ingobernabilidad orgánica como es el caso boliviano.

B. A lo externo

Instrumentalización Política de Conflictos Históricos; el Caso Boliviano

El ejercicio que significa demostrar empíricamente el marco teórico avanzado precedentemente, aplicándolo a las relaciones bilaterales chileno/bolivianas, y particularmente en un aspecto preciso que es la relación de conflicto diplomático recurrente desde 1920, constituye un ejercicio de largo aliento, pero necesario.¹⁰

El 12 de julio de 1920 y luego que el gobierno de Bolivia rechazara el Protocolo sobre Transferencia de Territorio de 1895, el que estipulaba el deseo de Chile en orden a entregar al vecino altiplánico Tacna y Arica o en su defecto cederle la Caleta Vitor hasta la quebrada de Camarones, tendrá lugar en Bolivia un cambio sustancial en su política exterior *vis-á-vis* de Chile.

La llegada al poder del Partido Republicano como resultado de un movimiento revolucionario transformará no sólo la política interna **boliviana** sino que además la exterior.

El Partido Republicano de Juan Bautista Saavedra estará articulado sobre la base de un “revisionismo” del Tratado de 1904 asociado a un “reivindicacionismo” centrado en la recuperación de los antiguos territorios cedidos en 1904.

Ambas políticas sentarán las bases del futuro fenómeno de instrumentalización el que se extenderá hasta nuestros días.

Según la posición del autor Uldaricio Figuero Pla, estas bases se mantendrán en forma permanente en el tiempo:

- a. la utilización de una fuerte retórica política,
- b. una permanente negativa a considerar datos específicos,
- c. un abierto antichilenismo de la opinión pública boliviana fomentada principalmente por el gobierno y los medios de prensa e información,
- d. la inestabilidad estructural del sistema político boliviano,
- e. el deseo de obtener soluciones rápidas, visibles, a fin de contentar a la opinión pública,

¹⁰ Cabe destacar, asimismo, que esta tarea no se encuentra exenta de una determinada visión nacional y de alguna forma entonces sometida a influencias y juicios de valor, lo que en absoluto le resta un peso académico, todo lo contrario, permite avanzar los fundamentos teóricos a fin de validar o no su contenido.

- f. desmesuradas pretensiones acompañadas de una falta de consideración tanto de la historia como del derecho internacional.¹¹

La incorporación por parte del Estado boliviano de la trilogía de políticas aplicadas al interior del sistema política nacional como es la política de *denuncia, cooperación y alianzas*.

A. La materialización de esta instrumentalización política estará dada por la ventilación, a partir de 1920 en el marco de la Primera Asamblea de la Sociedad de Naciones de una demanda boliviana, al origen bilateral.¹² Su ventilación en foros internacionales busca provocar y forzar una discusión multilateral de la misma. En este caso estamos frente a la figura de la **denuncia**.

B. La **cooperación** se ha dado a un nivel declarativo y sobre una base intermitente. Entre 1920 y 1926 la diplomacia boliviana materializa la instrumentalización de la problemática marítima en forma activa. No obstante ello, el conflicto inminente con Paraguay le hizo redirigir toda su atención hacia el Chaco¹³ disminuyendo progresivamente la forma de abordar una posible negociación con Chile, lo que se tradujo en un regreso a la bilateralidad para dejar finalmente de lado su reivindicación y ventilación pública de la demanda, hasta 1945. En 1947 el Partido Unión Republicano gana. Heredero del Partido Republicano de Juan Bautista Saavedra. Luego de un período de endurecimiento de la posición boliviana (1947-1968), entre el período 1970-1978 se abre un escenario de cooperación cristalizado por la reanudación de las relaciones diplomáticas (1975) rotas en 1962, así como por el Abrazo de Charaña (8 de febrero 1975). De alguna forma, la política de cooperación es limitada en el tiempo y es funcional a dos elementos, por un lado a abrir espacios de negociación sobre materias de soberanía tratando en lo posible de no crear en el medio nacional chileno una opinión real frente a tal posibilidad, por otro lado, atraer la atención mundial hacia la problemática boliviana y su demanda permitiendo a la vez culpabilizar y responsabilizar constantemente a Chile del subdesarrollo político, social y económico del Estado paceño.

¹¹ *Ibidem*, Pla, Uldaricio F., *La Demanda Marítima...*, p. 23.

¹² El 1 de noviembre de 1920 el representante de Bolivia, Félix Avelino Aramayo, depositó en la Secretaría General del organismo una demanda invocando el Artículo 19 del pacto a fin de "obtener de la Sociedad de Naciones la revisión del Tratado de Paz firmado entre Bolivia y Chile, el 30 de octubre de 1904". La justificación de la demanda gravitará en torno a cuatro puntos centrales: a) "La presión bajo al cual fue impuesto el Tratado. b) La inejecución por parte de Chile de algunos puntos fundamentales del tratado destinados a asegurar la paz. c) El "estado de cosas constituye una amenaza para la paz. d) Como consecuencia del Tratado de 1904, Bolivia pasó a ser un país absolutamente cerrado y privado de todo acceso al mar". *Ibidem*, anexo 2, pp. 351-352.

¹³ La Guerra del Chaco tendrá lugar durante los años 1933-1935 entre Bolivia y Paraguay la que se traducirá en una pérdida de 215.456 km² por parte de Bolivia.

C. La búsqueda de **alianzas** es para Bolivia una política de Estado central en su reivindicación, política que se ha materializado durante el último tiempo sobre la base de un poder considerado por sus autoridades como un *levier*, un medio permitiendo insertarse en una alianza energética a fin de ganar posicionamiento o estatura estratégica frente a Chile.

Pero, ¿cuáles podrían ser los orígenes de este fenómeno? ¿Cuáles son los factores explicativos del mismo?

Podemos avanzar algunas hipótesis¹⁴ al respecto, centradas particularmente en una ingobernabilidad casi estructural del sistema político boliviano.¹⁵

- a. En primer lugar, **los problemas derivados de la localización geográfica y espacial boliviana asociados a los rasgos constitutivos del territorio**, profundamente vulnerables tanto geopolítica como geoestratégicamente a los problemas de fragmentación y de incomunicación territoriales que impedirían la integración plena de mercados interiores así como el acceso a mercados internacionales, dificultando, de esta forma la consolidación de un Estado-Nación de tipo moderno. En este sentido cabe señalar la problemática ligada a la emergencia de una fragmentación etnopolítica del territorio boliviano, en donde zonas como La Paz y Potosí gravitan hacia el Pacífico, mientras que Cochabamba, Tarija y Santa Cruz hacia el Atlántico. La existencia de movimientos y **conflictos** etnopolíticos y de movimiento etnonacionales con grupos tales como el MIP de Quispe que busca crear un Estado-Étnico en territorios del collasuyo boliviano y peruano –incluida una franja de territorio chileno–, emerge como ilustrativo de problemáticas geopolíticas presentes en Bolivia.
- b. **En segundo lugar, el impacto negativo de las formas tradicionales de explotación agrícola** y el tipo de ruralidad presente en Bolivia, asociados a los profundos obstáculos que se oponen a la formulación y ejecución de modelos de crecimiento económicos autopropulsados y sustentables a largo plazo.
- c. **La permanencia de formas rígidas y cuasi-estamentales en la jerarquía social e inercia de estructuras valóricas y sistemas de creencias**, como partes del basamento de reglas del juego y comportamientos que propician el atraso y, que a su vez, son consecuencia del atraso económico y educacional que Bolivia exhibe frente a otros países del área.

¹⁴ Laurence Whitehead, “La Democracia Frustrada de Bolivia, 1977-1980”, en O’Donnell, Schmitt, G., y Whitehead L.,: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1994, www.iigov.org

¹⁵ Consultar además, “Bolivia: El Desarrollo Posible, las Instituciones Necesarias”, Institut de Governabilitat de Catalunya, www.iigov.org

- d. La exclusión estructural y sistemática de los pueblos originarios por parte de elites.**
- e. El fenómeno precedente *fraccionalismo*¹⁶ al interior de los partidos políticos.** En este sentido cabe señalar que el Estado boliviano se ha constituido históricamente en una de las principales fuentes de empleo de la clase media urbana. Este hecho ha sido utilizado tradicionalmente por la clase política en beneficio propio, convirtiendo el empleo público en un importante mecanismo de compra de favores y apoyos políticos, abriendo la puerta a una división interna de los partidos políticos en fracciones que no obedecen a principios políticos sino que a motivaciones socioeconómicas.
- f. La existencia de un *clientelismo* por parte del sistema de partidos.** Como resultado de los fenómenos precedentes, los partidos políticos han introducido una fragmentación y disgregación de la sociedad civil en una pluralidad de grupos de interés en competencia recíproca, que paradójicamente encuentran una singular disponibilidad de recursos a repartir lo que no los obliga a una reestructuración en términos de clase, permitiéndoles coexistir.
- g. Una falta de cohesión social¹⁷ como resultado de la existencia de hecho de un Estado-Plurinacional** que amenaza en convertirse en una pluralidad de Estados etnonacionales.
- h. La existencia de unas FF.AA. con una tendencia hacia la politización, la deliberación y un caudillismo agudo,** entre otros factores a tener en cuenta.
- i. La existencia de un sistema electoral parlamentario** en donde no es la población la que finalmente decide quien es el próximo gobernante sino que un Congreso sometido a un fraccionalismo y un clientelismo agudo.

En este mismo sentido, Whitehead en un intento por comprender la naturaleza inestable del sistema político boliviano avanzó la idea de una evolución *pendular*. En este sentido, y según el autor, es necesario tomar en consideración dos tradiciones inherentes a la historia política de Bolivia: una de “constitucionalismo” y otra de “movilización”. La primera correspondería a la existencia de una tradición

¹⁶ Rivadeneira registró entre 1958 y las elecciones de 1978, 31 partidos derivados del tronco central del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Rivadeneira, Raúl, “Partidos políticos, partidos taxi y partidos fantasmas”, *Nueva Sociedad*, N° 74, Caracas, septiembre-octubre 1984, p. 35.

¹⁷ La heterogeneidad cultural, social y regional de Bolivia generó, a lo largo de su historia, una serie de movimientos sociales de orientación clasista, etno-culturista y regionalista que han tendido a debilitar al Estado sobre la base de exigencias socioeconómicas, fundamentalmente, imposibles de cumplir por parte de esta entidad, de allí que la dinámica política del Estado boliviano esté sometida a una lucha constante entre fuerzas centrípetas y centrífugas que de alguna manera caracterizan a la entidad estatal altioplánica.

de gobiernos constitucionales de corte liberales, basados en unas reglas de juego político plasmadas en una constitución (por ejemplo, la división y control entre poderes, el imperio de la ley, etc.) que restringirían la inclusión y la participación en el sistema político a una determinada elite social. En este caso existiría la tendencia a excluir del juego político a grandes masas de población indígenas.

La segunda, consistiría en una tradición de movilización y participación de aquellos sectores sociales marginados de los sistemas políticos constitucionales (campesinos, obreros, etc.).

A ambas variables habría que agregar la existencia de un sistema político sometido a un neoinstitucionalismo, esto es, a un sistema en el cual determinados actores estratégicos controlan la institucionalidad vigente modificándola de acuerdo a intereses meramente coyunturales pero compartidos por el conjunto de dichos actores (léase FF.AA., partidos políticos, elites económicas, etc.). La sociedad civil en este escenario es sólo un actor pasivo en el proceso de toma de decisión.

A título de ejemplo podemos apreciar la naturaleza de los actores involucrados en los sucesivos cambios de gobiernos en el período 1978-1985.

PERÍODO	JEFE DE GOBIERNO	TIPO DE GOBIERNO	FUENTE DE AUTORIDAD
1978	Juan Pereda Asbún	Militar	De facto. Golpe de Estado
1978-79	David Padilla Arancibia	Golpe de Estado	Golpe de Estado
1979	Walter Guevara Arze	Civil	Constitucional. Elegido por el Congreso
1979	Alberto Natusch Busch	Militar	De facto. Golpe de Estado
1979-80	Lidia Gueiler Tejada	Civil	Constitucional. Elegido por el Congreso
1980-81	Luis García Meza Tejada	Militar	De facto. Golpe de Estado
1981	Celso Torrelio Villa	Militar	De facto. Nombrado por García Meza
1981-82	Celso Torrelio Villa	Militar	De facto. Nombrado por junta militar
1982	Guido Vildoso Calderón	Militar	De facto. Nombrado por las FF.AA.
1982-85	Hernán Siles Zuazo	Civil	Constitucional. Elegido por el Congreso.

Podemos constatar que los fenómenos y factores precedentemente expuestos explican la necesidad en orden a encontrar un factor de cohesión social y político/electoral inexistente al conjunto del sistema político boliviano. En este sentido, la *fabricación de consensos* nacionales bajo la fórmula avanzada por Walter Lipmann, puede aplicarse perfectamente al fenómeno de instrumentalización,¹⁸ es decir, la utilización de los medios de comunicación de masas considerados “incapaces” de comprender por sí mismos cuáles son los reales intereses comunes, si estos realmente existen.

Podemos apreciar en el caso boliviano que tal escenario parece haberse dado históricamente, no obstante ello somos testigos de los límites de dichas estrategias comunicacionales, particularmente con la emergencia de movimientos etno-políticos capaces de aglutinar doctrinalmente a vastos grupos sociales marginados de los flujos económicos, sociales y culturales minoritarios, pero dominantes.

¿A la luz de las ideas precedentes qué podemos concluir?

Cinco puntos deben ser resaltados.

1. Que el fenómeno de instrumentalización de conflictos históricos es una realidad que debe ser tomada en cuenta al momento de elaborar análisis de escenarios internacionales, particularmente la evolución del factor de hostilidad que alimenta animosidades históricas.
2. Que en el caso boliviano dicha instrumentalización es “estructural” por cuanto ha sido incorporada al sistema político interno boliviano influenciando y determinando su posicionamiento estratégico regional.
3. Que la instrumentalización de conflictos históricos representa un riesgo relevante para la seguridad y la estabilidad regional por cuanto la utilización estratégica de la opinión pública, en política exterior y de defensa, puede generar escaladas diplomáticas y de allí bélicas, siempre y cuando la entidad estatal afectada no adopte una posición beligerante asociando, a su vez, a la opinión pública.
4. Que la instrumentalización de conflictos históricos tiende, por su naturaleza, a acrecentar en el mediano y largo plazo la inestabilidad política de los Estados que se sirven de ella, acelerando fenómenos de ingobernabilidad.
5. Finalmente, el fenómeno de instrumentalización debe ser abordado por la comunidad de la defensa a fin de **reconstruirlo, es decir**, deshacer analíticamente los elementos que constituyen una estructura conceptual comprendiendo su lógica y funcionamiento, a fin de ser capaces de prever escenarios futuros pudiendo poner en riesgo procesos de seguridad cooperativa regional, particularmente en períodos de crisis de gobernabilidad regional.

¹⁸ Lipmann, Walter, *Public Opinion*, 2001, <http://xroads.virginia.edu/~Hyper2/CDFinal/Lippman/cover.html>

LA DEMANDA MAPUCHE

MARIO ARCE GIULIUCCI*

One of the main difficulties to face the indigenous problem is to identify what the Mapuche indians demand of the Chilean society. It is not easy to determine these demands, because of two specific reasons: firstly, the complexity of the subject itself, as it covers cultural, ancestral, social, economic, and religious problems among others; secondly, the difficulty to identify accepted spokesmen with whom long term agreements can be reached.

As regards the above, it can be established the fragmented coexistence of various groups with different leaderships and different tendencies as well, with reference to global demands, many of them being influenced by groups or movements that have nothing to do with the Mapuche identity, but that come from the world of politics or from international organizations.

In the Mapuche subject, there are dual positions when making demands. One has been integrism as a current expressed with a certain degree of intensity by the less extreme sectors; the other current is more autonomous, presented in a hard and nearly confrontational manner before the Chilean State position.

When observing the attitude and the actions of the different Mapuche spokesmen who have shown their intention of recuperating territories and establishing political and juridical autonomy over these territories, one could think that these are not precisely realistic demands, but a confrontational attitude before the possibilities of the Chilean State. In view of these attitudes, one may say that some Mapuche groups or communities are more devoted to the construction of mechanisms of power to increase the intensity and quality of the Mapuche fight.

INTRODUCCIÓN

Una de las principales dificultades para abordar el problema indígena es identificar las demandas que el pueblo mapuche hace a la sociedad chilena. No es fácil determinarlo por dos razones específicas; la primera es la complejidad del tema, ya que abarca problemas culturales, ancestrales, sociales, económicos, re-

* Oficial de Ejército, alcanzó el grado de General de Brigada. Licenciado en Ciencias Militares, especialista en Estado Mayor, Profesor de Estrategia Militar y de Logística de la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica y Magíster en Dirección y Organización de Empresas reconocido por la Universidad de Lleida, España. En la actualidad se desempeña como investigador de la ANEPE y de la Academia Politécnica Militar.

ligiosos, etc. La segunda es la dificultad de identificar a los interlocutores válidos, con los cuales poder llegar a un acuerdo que perdure en el tiempo.

En relación a esto último, es posible establecer que coexisten en forma fragmentada variados grupos con diferentes liderazgos y también con diferentes matices en cuanto a la demanda global, muchos de los cuales están influenciados por grupos o movimientos ajenos a la identidad mapuche, provenientes algunos del mundo político o de organizaciones internacionales. Este aspecto será tratado en capítulo posterior, ya que es importante para entender la dinámica del conflicto.

En el presente artículo intentaremos identificar la demanda mapuche a base de diferentes testimonios grupales que nos permitan llegar a una conclusión de carácter común que sirva para el análisis final, vale decir, la búsqueda de soluciones prácticas y definitivas para el asunto indígena.

Las comunidades organizadas

“Venimos desde los cuatro puntos del territorio mapuche. Somos Pehuenche, Lafkenche, Nangche, Wenteché, Calafkenche, de Huilío y de Maquewe. Durante cuatro días hemos recorrido nuestra región conociendo las singularidades, potencialidades y coincidencias de nuestros procesos de desarrollo territorial. Hemos juntado saberes y proyectado desafíos, construido confianzas y establecido alianzas. Hoy nos sentimos más fuertes, más claros para hablar sobre nuestro pueblo y sus desafíos”.

De esta manera comienza la redacción de las conclusiones del Congreso Mapuche realizado en la Araucanía en julio de 2002, bajo los auspicios de la Fundación Andes y Gedes (Gestión y Desarrollo), en el que participaron las siete comunidades indicadas anteriormente.¹

Estas mismas comunidades establecen más adelante las siguientes consideraciones y demandas:

a. El ejercicio de una economía solidaria, sostenible y equitativa

Nuestro interés es por el bien común, con una mirada de largo plazo, sin excluir la expansión de nuestras actividades, vemos fundamental evitar el impacto negativo que se puede generar en la naturaleza, optimizando el uso de energías renovables.

¹ Jara Lobos, Robinson. Publicado el miércoles 31 de julio de 2002 AMULEY RAÑIN SUAM – HUILÍO gedes@ctcinternet.cl

Queremos destacar la reciprocidad por sobre la competencia, la austeridad por sobre la acumulación, la comunidad por sobre el individuo.

Impulsar y fortalecer procesos de economía social que tenga como centro el bienestar sostenible de todas las familias.

b. Articular el bienestar mapuche con el bienestar de la sociedad en general

Queremos desarrollarnos en un contexto que estamos concientes va más allá del espacio que ocupamos como mapuches. Sin renunciar a nuestras reivindicaciones como pueblo reconocemos que para mejorar y proyectarnos no basta con resolver los problemas que nos afectan de manera aislada, sino que su solución debe estar relacionada con transformaciones en la sociedad chilena en sus diferentes ámbitos.

Queremos potenciar nuestras economías, explotando la fortaleza de la diversidad productiva que manejamos, apuntando a una producción de alimentos sanos, de productos y servicios diferenciados que sean oportunos y de calidad, reconocidos como bienes locales, campesinos y mapuches.

Creemos que debemos ser actores de la educación de nuestros niños y niñas, sólo de este modo seremos capaces de integrar y mantener los elementos de nuestra cultura que darán sustento a las acciones sociales y productivas que emprendamos. Queremos alcanzar un nivel de influencia y posteriormente de control de los procesos educativos como espacios de reproducción de nuestra cultura.

Buscamos incidir en la formación de profesionales universitarios para que conozcan y comprendan la realidad de los territorios mapuche, promoviendo una opción de compromiso y vocación que eduque a los profesionales en la ciencia y en la conciencia.

c. Rescate de las formas de organización política tradicional de los territorios

Queremos rescatar y fortalecer las formas de organización socio-política que históricamente en nuestros territorios se han dado. De esta manera se resguardará el espíritu de nuestra visión de desarrollo, nuestra búsqueda de bienestar (*Küme Fülán*); y se logrará capacidad de control, decisión y de negociación con las distintas instituciones públicas y privadas que puedan influir en la vida de las comunidades.

Queremos que nuestros jóvenes conozcan y valoren las formas de organización territorial tradicional, con sus líderes religiosos y políticos. Para ello será

necesario asumir el control de espacios y formas de comunicación, desarrollar procesos formativos en nuestros jóvenes, integrando conocimientos y tecnologías pertinentes a nuestra visión y propuestas de desarrollo.

d. La familia como centro de nuestra propuesta de desarrollo

Queremos que la familia como depositaria de un conjunto de valores que sustentan la vida de la comunidad y el territorio, sea un pilar de las acciones que emprendamos para el desarrollo de nuestro pueblo. En nuestras mujeres, niños y ancianos se encuentran representados los atributos que aportan al bien común de todas las personas del territorio, la sabiduría, la capacidad de innovación, la conservación de nuestra lengua, el liderazgo. En la familia está representada la integridad de la vida en comunidad. Allí se interrelaciona lo productivo, lo ambiental, la salud, la transmisión del *Kimun*, el resguardo del idioma y la cultura.

Mantener y profundizar el proceso de intercambio entre distintas identidades, territorios y organizaciones mapuches, apuntando a enriquecer cada uno de los procesos en desarrollo, a construir proyectos comunes, complementar conocimientos y prácticas de organización, gestión, desarrollo productivo y sustentabilidad.

e. La cuestión de los territorios

Queremos establecer como puntos básicos y fundamentales los siguientes factores territoriales:

- Consolidar el resurgimiento y reconstrucción de las identidades territoriales mapuche, como espacios reconocidos por nuestra gente y nuestro entorno.
- Validar las organizaciones que hoy día lideran procesos de gestión territorial mapuche ante organismos que implementan programas y proyectos sociales en comunidades indígenas.
- Participar en instancias de decisión a nivel comunal, regional y nacional, donde se definen recursos, acciones y líneas de trabajo hacia la población mapuche.
- Fortalecer el vínculo de los procesos de ordenamiento territorial, con los planteamientos de pueblo que hoy hacemos como mapuche.

Esta parece ser una visión muy pragmática y conciliadora por parte de estas comunidades, las que formulan una demanda ajena a conflictos, bastante factible de llevar a cabo y lógica en sus planteamientos. Contrasta con otras organizaciones que persisten en una demanda mucho más dura, más confrontacional y de extremos.

Las comunidades más radicalizadas

El planteamiento de las comunidades más radicalizadas, como la Coordinadora Arauco-Malleco, Consejo de Todas las Tierras o el Consejo de Lonko fijan una posición mucho más difícil de conciliar con las posibilidades del Estado.

Ellos establecen:²

- a) Reconocimiento constitucional de los derechos mapuches como pueblo distinto con símbolos e historia compartidos y una propuesta específica de futuro político.
- b) Recuperación de la autonomía política y organización de instituciones (como, por ejemplo, un Parlamento Autónomo Mapuche) que permita la autodeterminación y la participación de los indígenas alrededor del Estado y no dentro de él.
- c) Restitución de los terrenos ocupados históricamente por el pueblo mapuche, incluyendo el control y la propiedad sobre los recursos territoriales (agua, suelo, subsuelo, aire, bosques, animales, etcétera); y retiro de las empresas forestales del territorio mapuche.
- d) Respeto al sistema normativo mapuche ante la reforma del Código de Procedimiento Penal.

“Es difícil establecer diálogos con un Estado que continúa su conducta de mantener como colonia al pueblo mapuche”, afirma en su comunicado el Consejo de Lonko de las tierras nortes del sur (territorio de la *Pikunwijimapu*), organización mapuche de la Región de Los Lagos que agrupa a los líderes espirituales de este pueblo.

“No queremos perder el tiempo, queremos llegar a un acuerdo concreto de cómo se va a hacer el seguimiento de estos fundos. Queremos una fecha de respuestas, para ver si tenemos esperanzas en recuperar nuestras tierras y si no para qué continuar perdiendo el tiempo en estas reuniones?...”, dijo el coordinador del Consejo Lonko, Augusto Nahuelpán en una reunión convocada por Marcelo Carvallo, a la sazón, Subsecretario de Planificación y Cooperación de MIDEPLAN, el 27 de abril de 2004.³

La exigencia del Consejo de Lonko es por la recuperación urgente de territorios históricos mapuche, en las comunas de Panguipulli, Lanco, Futrono y La Unión.

² Mariman, José A. Denver, USA, abril 1997. Movimiento Mapuche y Propuestas de Autonomía <http://www.serindigena.cl>

³ Revista Ser Indígena. <http://revista.serindigena.cl>

Asamblea constituyente del territorio Nag-Che⁴

Entre el 23 y el 24 de enero de 2004 se reunió en El Pantano, la comunidad denominada Territorio Nag-Che, que agrupa a organizaciones de los territorios de Angol, Purén, Los Sauces, Lumaco, Traiguén, Ercilla, Collipulli, Victoria y Galvarino, las que hicieron ciertos planteamientos en relación al control territorial y de los recursos naturales.

En lo general ellos establecen su derecho a la autodeterminación, entendida como el derecho a generar un proyecto de desarrollo propio que les permita establecer autonomías administrativas, jurisdiccionales, participación en las decisiones y derecho a ejercer su veto sobre las decisiones del Estado.

Fijan como derechos colectivos de los pueblos indígenas, a aquellos que les permitan controlar sus territorios y a desarrollar formas de uso, posesión y dominio sobre las tierras propias, así como a definir las formas y el funcionamiento del gobierno local.

Delimitan como propio el territorio que abarca las comunas de Angol, Purén, Los Sauces, Lumaco, Traiguén, Ercilla, Collipulli, Victoria y Galvarino, sobre el que sustentarían su soberanía territorial.

En el ámbito económico la asamblea Neg-Che demanda la facultad de definir y autogestionar sus propios modelos de desarrollo mediante la implementación de un plan productivo que sea culturalmente pertinente, vale decir, quieren mantener una autonomía en la gestión económica y ser sujetos activos de aprobación o veto ante la intervención de capitales externos en sus territorios.

En materia educacional, demandan una total reforma a los programas de educación que considera impartir la enseñanza en idioma mapuche; un currículo apuntado a enseñar una identidad y cosmovisión mapuche; y materias relacionadas con la conservación y uso de los recursos naturales de tradición mapuche. En definitiva buscan afianzar la identidad del pueblo mapuche a través de la educación, sin precisar si en lo medular se deberían mantener los programas de educación del Estado que tienden a insertar a los educandos en el mundo de la educación superior o del trabajo productivo.

En cuanto a salud, exigen que su sistema médico basado en yerbas y plantas medicinales no sea más considerado como medicina complementaria, sino que se busque un sistema en el que coexistan la medicina occidental con la mapuche, traspasando bajo su control las postas y centros médicos existentes en la zona.

⁴ Acuerdo Final de Declaración Política de la Segunda Asamblea Constituyente del Territorio Neg-Che.

Finalmente en lo político y judicial demandan la incorporación en el ordenamiento jurídico y constitucional del Estado chileno de los derechos colectivos reconocidos por el Convenio 169 de la OIT.

Centro de Estudios y Documentación Mapuche, Liwen (Cedm-Liwen)⁵

Al inicio de la década de los 1990, Cedm-Liwen declaró que la solución de la cuestión mapuche por ley indígena “no resolverá el problema de dominación y subordinación del pueblo mapuche al Estado-Nación chileno”. Para Cedm-Liwen, cualquiera sea el carácter de una ley indígena, ésta “no hará más que reproducir y reformular la dependencia con respecto a la sociedad dominante”. Tras esta declaración preliminar, Cedm-Liwen enunció que otro camino es posible. Ese camino es abordar el problema en función de superar la causa que dio origen a los males que vive hoy la nación mapuche.

La idea de autonomía regional se expresa bajo la forma de tres reformas y dos principios políticos. La primera reforma está dirigida a conseguir un Estatuto de Autonomía regional, entendido como un instrumento jurídico-político que, junto con establecer esta autonomía para la región, precise sus alcances así como las competencias de las instituciones autónomas regionales. Este estatuto es votado bajo la forma de ley y promulgado por los órganos del Estado chileno competentes y cumple las funciones de una Constitución o Ley Fundamental regional en el marco del ordenamiento constitucional nacional chileno.

La segunda reforma la constituye la creación de una Asamblea Regional autónoma, cuya idea central es la de establecer una futura IX región autónoma, y un parlamento regional. Ese parlamento regional o Asamblea Regional autónoma, debería gozar de poder y facultad para crear una legislación interna atinente a la región autónoma.

El tercer instrumento de la autonomía regional promovida por Cedm-Liwen, lo conforma la necesidad de un Gobierno Regional Autónomo elegido democráticamente, que tenga la misión de gobernar y velar por el cumplimiento de las leyes regionales y nacionales.

Finalmente, y como ingrediente no de la propuesta de autonomía regional sino del proceso que conduce a la obtención de esa región autónoma, Cedm-Liwen ha declarado que es necesario construir una fuerza política y social que posibilite el cambio. Los mapuches, en opinión de Cedm-Liwen, deben iniciar un proceso de acumulación de fuerzas propia en perspectiva de la autonomía regional. Proceso que debe culminar en la construcción de una fuerza política

⁵ Mariman, José A. Denver, USA, abril 1997. Movimiento Mapuche y Propuestas de Autonomía <http://www.serindigena.cl>

autonomista independiente política e ideológicamente de los partidos políticos chilenos. Y, por último, se refiere a la participación de los indígenas en las decisiones del gobierno que les afectan.

El anhelado reconocimiento constitucional

Desde fines de la década de los ochenta el movimiento mapuche en Chile está poniendo entre sus demandas el reconocimiento constitucional, es así como conjuntamente con la negociación de una ley indígena en el llamado “Acuerdo de Nueva Imperial” con el entonces candidato a la presidencia de la república Patricio Aylwin, en el año 1989, se negoció también el envío al parlamento de un proyecto de reconocimiento constitucional.

Sólo la ley indígena fue aprobada en octubre de 1993, quedando sin ser promulgadas las leyes que permitían el reconocimiento constitucional de las etnias indígenas y la ratificación del Convenio 169 de la OIT, ambos enviados al Parlamento en diciembre de 1990.

“Debemos tener presente que el primer paso y quizás el más importante, pero no el único, es lograr el reconocimiento constitucional, sin embargo ello no será suficiente ya que a partir de ahí se debe enfrentar una tarea aún mayor, esto es, cómo los distintos cuerpos jurídicos incorporan los nuevos principios constitucionales y más aún cómo se aplican en la realidad concreta y las posibilidades de reclamar a través de procedimientos rápidos y expeditos cuando éstos sean violados”.

Escribe la abogada y asistente social mapuche María del Rosario Salamanca Huenchullán en sus consideraciones acerca de la importancia y consecuencias del reconocimiento constitucional para el pueblo mapuche en Chile.

Agrega a continuación: “Para el pueblo mapuche es de la mayor importancia lograr el reconocimiento constitucional en tanto pueblo, ésta sería una fórmula para introducir en el ordenamiento jurídico chileno los derechos colectivos y ello constituiría una herramienta para su vigencia. De aquí deviene la importancia y el interés primero en construir una propuesta de reconocimiento constitucional que dé claramente cuenta de lo que se quiere en tanto pueblo y luego efectuar las negociaciones políticas necesarias para ser reconocidos en los términos propuestos”.⁶

La abogada Salamanca introduce en sus consideraciones un concepto que parece muy interesante cuando define la denominación de pueblo indígena. Al respecto expresa:

⁶ Salamanca Huenchullán, María del Rosario. Derechos Constitucionales, Políticos, Territoriales: algunas consideraciones acerca de la importancia y consecuencias del reconocimiento constitucional para el pueblo mapuche en Chile. <http://www.derechosindigenas.cl>

“Me parece importante tener presente que la conceptualización de un pueblo como indígena es un concepto de relación, ello es así porque el calificativo de indígena de un pueblo le deviene de una situación política que le impide constituir su propia identidad independientemente del estado en el que se encuentra inserto. Ser indígena denota la circunstancia de ser un pueblo, esto es una unidad sociocultural propia y diferenciada, al interior de un Estado que es una entidad política distinta a la propia. Lo típico de un pueblo indígena es estar dentro de un Estado que no es el suyo, si así no fuera ya no estaríamos hablando de un pueblo indígena, cuando un pueblo así llamado indígena deja de estar en el ámbito de otro y adquiere su propia soberanía deja de llamarse indígena”.

Lo que considera la Ley Indígena N° 19.253⁷

En relación a los aspectos de la demanda, la Ley Indígena N° 19.253 de 27 de septiembre de 1993 establece algunos elementos que buscan proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando medidas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación, en tal sentido es importante analizar cuáles son esos elementos y qué repercusiones o efectos han tenido en el desarrollo del pueblo mapuche.

Derechos Políticos. Título V, Art. 34 y siguientes

Los servicios de la administración del Estado deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley.

En aquellas regiones y comunas de alta densidad de población indígena deberán estar representados en las instancias de participación que se reconozca a otros grupos intermedios.

Se entiende por asociación indígena la agrupación voluntaria y funcional integrada por, a lo menos, veinticinco indígenas. Las asociaciones indígenas no podrán atribuirse la representación de las comunidades indígenas.

Derechos Territoriales. Título II, Art. 12 y siguientes

Son tierras indígenas:

- Aquellas que las comunidades indígenas actualmente ocupan en propiedad o posesión.

⁷ Ley N° 19.253 de 27 de septiembre de 1993 Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

- Aquellas que históricamente han ocupado y poseen las personas o comunidades mapuches, siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas que crea esta ley, a solicitud de las respectivas comunidades o indígenas titulares de la propiedad.
- Aquellas que se declaren a futuro pertenecientes en propiedad a personas o comunidades indígenas por los Tribunales de Justicia, con ajuste a las disposiciones de esta ley.
- Aquellas que indígenas o sus comunidades reciban a título gratuito de Estado.

Las tierras a que se refiere el artículo precedente no podrán ser enajenadas, embargadas, grabadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas.

CONADI abrirá y mantendrá un Registro Público de Tierras Indígenas. En este registro se inscribirán todas las tierras a que alude el artículo 12 de esta ley. Su inscripción acreditará la calidad de tierra indígena.

La división de las tierras indígenas deberá ser solicitada formalmente al juez competente por la mayoría absoluta de los titulares de derechos hereditarios residentes en ella.

La sucesión de las tierras indígenas individuales se sujetará a las normas del derecho común, con las limitaciones establecidas de esta Ley, y la de las tierras indígenas comunitarias a la costumbre de cada etnia tenga en materia de herencia, y en subsidio por la Ley común.

Derechos culturales. Título IV, Art. 28 y siguientes

El reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas contemplará:

- El uso y conservación de los idiomas indígenas, junto al español en las *áreas* de alta densidad indígena.
- El establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática.
- El fomento a la difusión en las radioemisoras y canales de televisión de las regiones de alta presencia indígena de programas en idioma indígena.
- La promoción y el establecimiento de cátedras de historia, cultura e idiomas indígenas en la enseñanza superior.

- La obligatoriedad del Registro Civil de anotar los nombres y apellidos de las personas indígenas en la forma como lo expresen sus padres.
- La promoción de las expresiones artísticas y culturales.
- La protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico, cultural e histórico indígena.

En las áreas de alta densidad indígena se desarrollará un sistema de educación intercultural bilingüe a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global.

La ley de presupuestos del sector público considerará recursos especiales para el Ministerio de Educación destinados a satisfacer un programa de becas indígenas.

Reconocimiento de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato⁸

La Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, creada por Decreto Supremo N° 19 de 18 de enero de 2001 y presidida por el ex Presidente de la República don Patricio Aylwin Azócar, planteó en sus recomendaciones la idea de reconocer constitucionalmente ciertos derechos colectivos en los ámbitos político, territorial y cultural que en síntesis se señalan a continuación:

Derechos políticos

- Elección de sus propios representantes en el Senado y la Cámara de Diputados.
- Participación en la integración y gestión de gobierno a nivel regional y comunal.
- Reconocimiento de las instituciones e instancias organizativas propias.
- Participación en formulación de leyes, políticas y programas de desarrollo que afecten sus culturas, instituciones, territorios y recursos.

Derechos territoriales

- Reconocimiento de la relación especial de los pueblos indígenas con las tierras y territorios, tal como lo expresa el Convenio 169 Art.13 de la OIT, que dice:⁹

⁸ Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato.

⁹ Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales aprobado por la OIT en junio de 1989.

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
 2. La utilización del término “tierras” deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.
- Reconocimiento y demarcación de territorios indígenas y reconocimiento para participar en la gestión de dichos espacios territoriales, conforme lo establecido en el Art. 12 de la Ley 19.253. Generar instrumentos de ordenamiento territorial que promueven procesos de desarrollo territorial pertinentes.
 - Protección de tierras actualmente pertenecientes a indígenas.
 - Demarcación, titulación y protección de aquellas tierras sobre las cuales se demuestra propiedad ancestral indígena (implicancias directas para los aimara, atacameños, quechuas, collas, rapa nui, kaweskar y yaganes que reclaman propiedad ancestral sobre vastos territorios considerados como fiscales).
 - Establecimiento de mecanismos de reclamación de tierras en el ordenamiento legal.
 - Derechos sobre los recursos naturales comprendidos en los territorios y tierras indígenas que incluye derecho a su propiedad, utilización administración y beneficio.
 - Derecho a participación de beneficios sociales y económicos y compensación por daños con ocasión de traslado de pueblos o comunidades indígenas.

Derechos culturales

- Derecho colectivo a incidir en la educación de sus miembros conforme a la libertad de enseñanza que reconoce la Carta Fundamental.
- Promover la educación intercultural en las regiones donde existe una importante concentración de población indígena.
- Reconocimiento y protección de las prácticas económicas, sociales, culturales y religiosas.

- Reconocimiento del derecho consuetudinario y derecho propio de pueblos indígenas.
- Protección y fomento de las culturas indígenas.
- Protección contra la discriminación, aumentando la penalidad establecida a una más drástica.
- Valoración al conocimiento tradicional de la cultura indígena sobre el medio ambiente.

CONCLUSIONES

En la cuestión mapuche se observa una dualidad de posturas al momento de plantear la demanda, una ha sido el integrismo como corriente que se expresa con ciertos grados de intensidad en los sectores menos radicalizados y la otra es una corriente más autónoma, que se manifiesta duramente y que raya en lo confrontacional frente a la postura del Estado chileno.

Las demandas de las diferentes organizaciones mapuches coinciden en señalar que lo que se busca es la autonomía, este concepto es la variable interna del concepto de autodeterminación. La autodeterminación tiene dimensiones internas y externas y la autonomía es precisamente una forma de conquistar poder político dentro del Estado; es una forma de redistribución interna del poder político.

El otro factor presente en la demanda indígena es sin duda el de las reivindicaciones territoriales, muy ligado al de autonomía, por cuanto sin territorios delimitados no puede haber autonomía. En este aspecto la demanda suele ser muy amplia, ya que abarca desde la restitución del total de los territorios ancestralmente ocupados por el pueblo mapuche, hasta la aceptación de suelos que han sido asignados por diferentes métodos legales, económicos o de bienestar facilitados por la legislación especial que se ha venido aplicando a lo largo de la historia y que fue tratada en el capítulo anterior.

Sin duda este factor es uno de los más difíciles de abordar por cuanto implica restituir posiciones hoy en manos de otros referentes estatales o privados, cuya propiedad está garantizada por la Constitución y las Leyes del Estado chileno. Lo anterior infiere que mientras más radicalizada sea la demanda, más difícil será encontrar una solución viable.

Los movimientos indígenas asignan una trascendental importancia a un reconocimiento constitucional por parte del Estado de Chile, ya que a partir de ese instante podrán demandar con mucha más fuerza y derechos las reivindicaciones territoriales, políticas, jurídicas y culturales que buscan.

Otras demandas como la cultural, social o religiosa, son también recurrentes en la reclamación mapuche. Sin embargo todas ellas son mucho más abordables que la cuestión de la autonomía y del territorio. De hecho se han llevado a cabo múltiples iniciativas al respecto y poco a poco la nación chilena toma conciencia de la importancia de los grupos indígenas que luchan por insertarse en la sociedad como cultura y como pueblo.

En las recomendaciones hechas por la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato dispuesta por el gobierno se hace una cita al Convenio 169 de la OIT como referente para las relaciones de los pueblos indígenas sobre los territorios, el que en términos generales expresa la necesidad de “respetar el entorno territorial donde se ubican los pueblos indígenas”. Cabe recordar no obstante que Chile no ha ratificado este acuerdo y, por lo tanto, no existe obligatoriedad para su cumplimiento.

En cuanto a derechos políticos la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato sólo recomienda una acción participativa regional de los indígenas, sustrayéndose de hablar directamente de autonomía y autogestión absoluta como piden algunos referentes del pueblo mapuche.

No es posible establecer si la demanda es el fin último y que por lo tanto su satisfacción resuelve el problema. La demanda es una petición, una solicitud a quien se percibe con el poder suficiente para resolver, en este caso al Estado chileno. En la demanda por definición hay elementos de poder que operan para que este mecanismo funcione y ambas partes deben admitir como legítimos dichos mecanismos.

Sin embargo, al observar la actitud y las acciones de los diversos referentes mapuches que han expresado su intencionalidad de recuperar territorios y establecer autonomía política y jurídica sobre los mismos, se podría pensar que ésta no es precisamente una demanda realista sino más bien una actitud confrontacional frente a las posibilidades del Estado chileno. Con estas actitudes alguien podría decir que los distintos grupos o comunidades mapuches están más bien abocados a la construcción de mecanismos de poder para aumentar la intensidad y calidad de la lucha mapuche.

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA EN LA POSGUERRA FRÍA

ENZO DI NOCERA GARCÍA*

When facing adversities, –as it has traditionally been– man has always tried to create new ways and methods to provide himself shelter. For this reason, facing a more integrated and modern world as ever –one that has developed, but continues to be as aggressive and thrown into confusion– a new way of providing protection to civilians has been outlined at global level, whose approach is focused on centering security around people.

This method for protection has, to a certain extent, modified the former approach, which was centering the security of the State and people under the perspective of a domestic security system, where the objectives and interests of the country are the subject-matter for the government, with an almost passive and directed participation of the domestic and foreign community.

In this way, the new concept called Human Security, has quickly evolved ever since it appeared in the early 1990's. Many people have given their support to this concept, both at State and International organizations level. The reason for the explosive irruption of the concept in the world's agenda, is that everybody sees in it a logical and consistent methodology to relieve the suffering of so many people involved in armed conflicts or other critical situations.

INTRODUCCIÓN

Cuarenta años de Guerra Fría acostumbraron al mundo a presenciar una permanente confrontación entre las dos superpotencias que lideraban los procesos políticos y estratégicos en el ámbito internacional y a continuos enfrentamientos armados o ideológicos entre los países que estaban dentro de sus áreas hegemónicas.

Hoy, a casi veinticinco años del término de ese período confrontacional y pese a ciertos augurios optimistas, que indicaban que el hombre y los Estados entrarían a un período de paz y tranquilidad permanente, ningún país, cualquiera

* Oficial de Estado Mayor; Profesor de Academia en Seguridad Nacional, Operaciones y Estado Mayor; Magíster en Ciencias de la Administración Militar e Ingeniero de Ejecución en sistemas de armas de la Academia de Guerra Aérea; diplomado en derecho aeronáutico y del espacio. Actualmente se desempeña como Encargado del Centro de Estudios de la Anepe.

que sea su poder nacional e influencia regional o mundial, se siente totalmente seguro. En efecto, durante los años ya transcurridos de la posguerra Fría, se han producido variados tipos de guerras internas y otras formas de violencia generalizada, como el terrorismo internacional, que ponen a prueba las capacidades de los Estados y de sus gobiernos para proporcionar la paz y tranquilidad que demandan sus conciudadanos.

Además de numerosos y cruentos conflictos armados surgidos en las últimas décadas, tales como los de Bosnia Herzegovina, Kosovo, las guerras del Golfo Pérsico, el conflicto israelí-palestino y otros, el acontecer mundial se ha ido saturando con nuevas amenazas a la paz, con atentados del terrorismo internacional y con otras conductas delictuales violentas, que no reconocen fronteras y que atacan por igual a los países de mayor desarrollo, como a los menos protegidos. Ello conforma un estadio peligroso y de gran complejidad, en el que pareciera que del tradicional enfrentamiento armado entre Estados que caracterizó al pasado, se marchara hoy hacia nuevos tipos de conflictos internos y de violencia indiscriminada, en los que la población civil sigue siendo la más afectada.

Los conflictos antes enumerados y otros causaron bajas civiles masivas en los países afectados, pero durante el período de posguerra Fría se han producido también algunos casos emblemáticos donde el terrorismo internacional ha provocado casi similar mortandad. Los más recordados e impactantes fueron los ataques terroristas a Washington y Nueva York, EE.UU., el 11 de septiembre del 2001, los de Madrid, España, el 11 de marzo del 2003 y los de Beslán, Rusia, el 3 de septiembre de 2004. Todos esos casos sirven para corroborar una gran verdad: “ningún país, por fuerte que sea, es capaz de proporcionar seguridad total a su población”.

En el presente artículo se hará un análisis de la génesis y evolución del concepto “Seguridad Humana”, que es una de las fórmulas que ha buscado la comunidad mundial para dar protección global a las personas. En forma paralela, se relacionará el tema con la seguridad nacional y la seguridad internacional, ya que estas tres dimensiones de la seguridad son consideradas hoy las formas clásicas de proteger a la comunidad mundial, al Estado y a la población civil.

A. La Posguerra Fría y el surgimiento del concepto “Seguridad Humana”

Del análisis de la situación mundial y del desarrollo de los conflictos armados intra e interestatales en las últimas décadas del siglo pasado, podemos deducir que desde el término de la Segunda Guerra Mundial y hasta la caída del Muro de Berlín, la humanidad estuvo sufriendo las consecuencias de la rivalidad este-oeste. Dicho período se caracterizó por la búsqueda intensiva de sistemas defensivos basados en alianzas estratégicas, pactos militares, otros tipos de sistemas de seguridad colectivas y variadas formas de protección entre los Estados;

ello, inmerso en un clima matizado por frecuentes amenazas, o por el empleo de la fuerza militar, cada vez que esos esquemas defensivos eran vulnerados. (Bartolomé, 2004 : 16-23).¹

Hasta que se produjo la fragmentación y colapso definitivo del bloque liderado por la Unión Soviética y de su imponente instrumento militar, en diversas regiones del mundo se tuvo que soportar variados tipos de conflictos y situaciones de crisis que causaron millones de bajas entre los combatientes y, en especial, graves sufrimientos a la población civil de los países involucrados. En el intertanto, se mantenía latente la peor de las amenazas: Una confrontación de carácter nuclear entre las dos superpotencias dominantes. (Martín, 2001 : 599-603).

Cuando finalizaron las acciones confrontacionales entre esas superpotencias y comenzó a alejarse el peligro de un holocausto nuclear, la humanidad respiró más tranquila y se ilusionó con la idea de disfrutar de extensos períodos de paz y de gran estabilidad. Todo ello dentro de un orden internacional solidario, libre de amenazas y con una participación muy activa de las Naciones Unidas como gran mediador entre eventuales contendientes en pugna, tanto en los conflictos intraestatales, como en aquellos que afectarían a dos o más Estados.

Sin embargo la tan anhelada paz absoluta nunca llegó y hasta hoy están presentes en el acontecer mundial conflictos de todo tipo, al extremo que desde la caída del Muro de Berlín no ha pasado un solo día sin que se produzca, en alguna región del mundo, algún cruento enfrentamiento entre países, o al interior de los mismos.

Complicando aún más ese esquema de inseguridades, en el período de la posguerra Fría han emergido a nivel global nuevas situaciones que atentan contra los Estados y su población civil. En efecto, contrariando una vez más esos augurios optimistas, la comunidad internacional se ha visto enfrentada a un creciente conjunto de problemas y amenazas externas e internas, que no son de carácter bélico y consecuentemente de difícil solución por la vía militar, las que han sido agrupadas bajo la denominación de *amenazas no tradicionales, o emergentes*.

Algunos ejemplos de esas nuevas formas de amenaza generalizada contra los Estados y su población son: el terrorismo internacional; el crimen transnacional organizado; el tráfico ilegal de drogas; el flujo creciente de refugiados que traspasa fronteras; las inmigraciones masivas, ilegales o no; la degradación ambiental en extensas áreas del planeta; la proliferación de armas livianas y de destrucción masiva

¹ Bartolomé presenta en su artículo "Redefiniendo la Seguridad Internacional Contemporánea", un interesante relato del proceso de cambios que ha tenido la Seguridad Internacional en el período de posguerra Fría. El trabajo contiene algunos enfoques teóricos con variados puntos de vista sobre el tema, que presentan en forma secuencial la forma cómo dichos cambios afectaron al monopolio que antes tenía el Estado en materias de seguridad.

y algunas pandemias como el Sida. Todas esas manifestaciones, violentas o no, han causado grandes sufrimientos a la población de los países afectados.

Si se analizan con mayor detalle las nuevas amenazas, se podrá constatar que ellas *no son realmente tan novedosas*, ya que han permanecido latentes en las sociedades humanas desde mucho tiempo atrás. Sin embargo, antes, no eran tan visibles y preocupantes, toda vez que estaban inmersas en el conflicto político e ideológico de la Guerra Fría y, al existir un problema mucho mayor y aterrador como era una posible guerra global de carácter nuclear, pudieron mantenerse menos visibles o, al menos camufladas entre las variadas formas de inestabilidad del período.

Se podría agregar que esas amenazas, por sus características y naturaleza, se interrelacionan y al mismo tiempo se potencian entre sí, haciendo uso de la mayor libertad de acción y de cierto grado de impunidad que proporcionan los procesos de modernidad y globalización que caracterizan a nuestra época.

Sobre este último particular, si bien muchos analistas internacionales indican que la globalización ha proporcionado grandes beneficios a la comunidad internacional y la humanidad, organismos tan serios como el Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá discrepan parcialmente de esa posición. A modo de ejemplo, en uno de sus documentos oficiales dicho ministerio asegura que el proceso ha traído consecuencias muy negativas para la seguridad de las personas (Foreign Affairs, 1999: 1).²

Dentro de ese contexto social de alcance mundial y casi a fines del milenio pasado, hemos visto que apareció con gran fuerza el concepto “Seguridad Humana”, el que estaría llamado a alterar los antiguos paradigmas de seguridad a la que son tan afectos algunos Estados para defender sus intereses particulares. El concepto surgió muy asociado al desarrollo humano, toda vez que pretende alcanzar dos propósitos principales: eliminar o atenuar la percepción de inseguridad que aqueja a las personas ante determinadas situaciones críticas y, satisfacer las mayores necesidades que éstas provocan.

Este tipo de seguridad, fue formalizado por primera vez en los *Informes de los años 1993 y 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, extendiéndose profusamente más adelante entre la mayoría de los Estados del mundo. El PNUD proyecta a la Seguridad Humana como una nueva dimensión de la seguridad y la eleva a la categoría de una necesidad básica del hombre al indicar: “no será posible que la comunidad de países conquiste ninguna de sus metas

² Contradiendo algunos planteamiento optimistas referidos a la seguridad humana y al proceso de la globalización, este informe, después de las palabras introductorias del Canciller, indica: “La globalización ha traído consigo muchos beneficios, pero también significó un incremento en los crímenes violentos, el comercio de estupefacientes, el terrorismo y el deterioro del medio ambiente. Claramente es erróneo suponer que cuando los Estados gozan de seguridad, los individuos también lo hacen”.

principales, ni la paz, ni la protección del medio ambiente, ni la vigencia de los derechos humanos, ni la democratización, ni la reducción de las tasas de fecundidad, ni la integración social, salvo en el marco de un desarrollo sostenible que sea conducente a la seguridad de los seres humanos”.

Después de esa casi dramática introducción al tema, el mismo informe indica la necesidad de establecer un nuevo paradigma de desarrollo, destinado a colocar al ser humano en el centro de éste y asigna a las Naciones Unidas el rol de buscar la satisfacción de las necesidades de la humanidad, insistiendo en que esa tarea no se refiere solamente a la búsqueda de la paz, sino también a la de asegurar el desarrollo integral de los individuos y su calidad de vida (PNUD, 1994: 1-3).³

De esta forma y con la aparición del concepto de seguridad humana, el hombre da inicio a su tercer milenio con un gran desafío: ubicar al ser humano en el centro de las políticas públicas nacionales e internacionales. Ello implica variados cambios, que van desde la forma de proporcionar seguridad individual a las personas, hasta el rol que deberían asumir el Estado y el sistema internacional.

Cada una de las tres variables de seguridad tiene su propia dimensión y lógica. La internacional abarcaría un ámbito más global, en el que tienen su peso específico cada uno de los actores estatales, los organismos de carácter supranacional como la ONU y otros, que sin revestir la condición de estatales gravitan fuertemente dentro del sistema, como son las empresas transnacionales y los organismos no gubernamentales (ONG).

En cuanto a la seguridad nacional, ésta seguiría siendo la forma clásica de seguridad en la que incursiona el Estado, ya que ubica a éste como sujeto y objeto de la protección y considera, entre otros, aquellos aspectos relacionados con su soberanía, con sus objetivos e intereses nacionales, con su desarrollo, con sus fronteras y con el empleo de sus fuerzas militares.

Respecto a la seguridad humana y como se verá en forma detallada más adelante, ella estaría actuando en un ámbito amplio pero siempre asociado a las personas, ya que pone su acento en la satisfacción de sus necesidades básicas, en promover acciones para elevar su moral, su dignidad, sus necesidades de reconocimiento por parte del resto de su comunidad y, todo aquello que proporcione protección global al individuo y a la sociedad en que se desenvuelve.

³ La tendencia a avanzar hacia un mundo más justo, basado en el concepto de situar a la persona y su protección como el eje articulador de la paz internacional, tampoco es un propósito nuevo. Una idea similar ya había tomado fuerza con la formación del Comité Internacional para el Socorro de los Heridos en 1859, organismo antecesor del Comité Internacional de la Cruz Roja, cuya vida oficial vio la luz poco después, con el nombramiento de su primer presidente, Henri Dufour, en 1864. Más tarde los elementos y fines altruistas del Comité fueron oficializados y complementados, a partir de los años cuarenta del siglo pasado, en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en las cuatro convenciones de Ginebra de 1949.

B. Grado de aceptación que tuvo el concepto en el ámbito internacional

Canadá fue uno de los grandes impulsores del concepto, destacando en ello uno de sus ministros de Relaciones Exteriores, Lloyd Axworthy, Canciller entre 1996 y el 2000, quien en los inicios de su período e impulsado por la idea que Canadá tuviera un rol más destacado en el escenario internacional, transformó el tema de la seguridad humana en uno de los puntos más relevantes de su agenda de política externa. Para ello y sólo dos años después que el concepto se enunciara por primera vez en el seno de la Naciones Unidas, lo transformó en un verdadero artículo de fe. (Klepak, 2002: 77).⁴

Distinto fue el caso de Estados Unidos. Al llegar al país las primeras ideas sobre la seguridad humana -tan promovidas por su vecino del norte- en un principio fueron desechadas, o al menos se las mantuvo en un bajo nivel de interés. Las razones de esa aparente displicencia eran obvias: para el pragmático pensamiento estratégico de seguridad de la principal potencia mundial, la idea le pareció poco atractiva y, además, algo ilusoria y de escaso valor como constructo para una acción internacional. (Klepak, 2002: 84).⁵

En la oportunidad, y a juicio de las autoridades norteamericanas, se estimó que la comunidad mundial no había evolucionado lo suficiente desde el término de la Guerra Fría, por lo que ésta no estaba aún preparada para hacer los sacrificios que demandaría un programa de desarrollo internacional como el propuesto por Canadá. De igual forma, los analistas norteamericanos adujeron que su enfoque requería de análisis más profundo, antes de asumirlo como una sugerencia real que modificara aspectos de la seguridad internacional.

La frialdad norteamericana frente al concepto se incrementó cuando el pensamiento sobre seguridad humana derivó hacia asuntos más concretos y que son propios de la contingencia mundial, tales como la prohibición de emplear minas terrestres antipersonales, u de oponerse a que se establecieran sistemas de defensa contra misiles balísticos, que pudieran romper los equilibrios estratégicos existentes.

Más tarde, la actitud de EUA fue flexibilizándose y los conceptos de la seguridad humana empezaron a incorporarse al discurso internacional norteamericano. Ello ocurrió a medida que sus autoridades y académicos se percataron que era po-

⁴ La vehemente personalización que hizo el Canciller Axworthy de este concepto quedó consignada en su discurso ante la ONU, en 1996, oportunidad en que describió a la seguridad humana como: "una indispensable acción de protección a las personas" y más adelante la dramatizó aún más, denunciando que: "los conflictos actuales causan más víctimas entre la población civil que entre los mismos combatientes".

⁵ Este autor canadiense es muy crítico a la posición que EE.UU. adoptó inicialmente respecto al concepto. En el documento mencionado pone de manifiesto ese pensamiento al expresar: "en foros bilaterales y multilaterales, Washington— en forma educada pero con firmeza —sugirió que el enfoque necesitaba un trabajo más serio antes de asumirlo como una sugerencia real para reformar los enfoques sobre seguridad".

líticamente conveniente hacer uso de algunos de los elementos incorporados a esa idea, tales como: el combate al crimen internacional, la penalización del tráfico de drogas, las restricciones a la inmigración ilegal, la normalización del tratamiento a las minorías étnicas y otras materias que definitivamente estaban en su área de interés.

Con los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, el tema de la seguridad humana perdió temporalmente su vigencia en Estados Unidos. Ello ocurrió como consecuencia de los profundos cambios que se introdujeron a la estrategia de seguridad norteamericana y a la prioridad que se asignó a la lucha contra el terrorismo internacional.

Poco tiempo después, tanto canadienses como norteamericanos volvieron a emplear sistemáticamente la seguridad humana como una de sus grandes iniciativas políticas. Lo anterior, se estima que fue una estrategia para desvirtuar los argumentos de quienes promovían a las acciones terroristas como los únicos actos que, al menos potencialmente, podrían producir cambios en aquellas áreas donde se percibían injusticias. (Klepak, 2002: 84-86).

Las Naciones Unidas, por su parte, acogieron favorablemente el concepto desde un principio, toda vez que la mayoría de los países menos desarrollados veían con simpatía un proceso que podría cooperar a la solución de sus casi endémicos problemas internos. Como la seguridad humana era una buena forma de disminuir los efectos perversos del terrorismo y de los conflictos internos o externos, ese organismo internacional de inmediato lo asoció a uno de sus objetivos prioritarios, promover un mundo libre del temor de ese tipo de amenazas. (ONU, 2000).⁶

Un año antes de la declaración de Kofi Annan, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá ya había enfatizado ideas similares sobre este tipo de conflictos (Foreign Affairs 1999: 1).⁷

En el mismo documento se define en forma muy acertada el concepto de la seguridad humana, indicando: “En esencia, la seguridad humana significa que los individuos están a salvo de amenazas, ya sea que éstas vayan o no acompañadas por la violencia. Consiste en una condición o un estado, que se caracteriza por la ausencia

⁶ En el informe de la Asamblea General del Milenio, preparado por su Secretario General, Kofi Annan y denominado “Nosotros los Pueblos”, destacó el hecho que sólo en las guerras internas ocurridas en el último decenio habrían muerto más de cinco millones de personas, más las inevitables y dolorosas migraciones masivas de refugiados, la destrucción de bienes e infraestructuras que fueron construidas con grandes esfuerzos y, graves alteraciones al medio ambiente.

⁷ En dicho documento la Cancillería canadiense se refería a la organización de las fuerzas que participaban en los conflictos internos y a la gran mortandad que éstas provocaban dentro de la población civil. Al respecto expresaba: “Las facciones en pugna en estas guerras civiles son por lo general fuerzas irregulares con cadenas de mando indefinidas y, frecuentemente, están divididas en el plano étnico o religioso. Las armas de menor calibre son las elegidas y ocho de cada diez víctimas de guerra son no-combatientes”.

de amenazas a los derechos fundamentales de la persona, a su seguridad o hasta su vida”. Agrega después: “Desde el punto de vista de la política exterior, la seguridad humana se entiende mejor como un cambio de perspectiva, o de orientación”.⁸

Coherente con todo lo anterior, la organización de las Naciones Unidas y nuevamente guiada por sus altruistas principios, empezó a incrementar sus intervenciones con Fuerzas de Paz para aliviar los sufrimientos de la población civil, tal como lo había hecho en Timor Oriental, Afganistán, Sierra Leona, Bosnia Herzegovina y otros casos. Sin embargo, y muy a su pesar, ese organismo no ha sido capaz de actuar en todas las oportunidades, tal como lo reconoció su Secretario General Kofi Annan, respecto a la mortandad que se estaba produciendo entre civiles en Ruanda. (Annan, 1999:4).⁹

Por su parte, los Tribunales Internacionales ya habían iniciado una campaña destinada a sensibilizar a la opinión pública mundial, en el sentido de que era necesario penalizar todo aquello que pudiera ser clasificado como actos de genocidio y crímenes contra la humanidad. Para esos organismos judiciales dicho tema revestía tal importancia, que incluso llegaron a auspiciar la conformación de tribunales especiales para penalizar esas prácticas.

Bajo el punto de vista de su evolución y, a diferencia de la seguridad nacional, el concepto de seguridad humana es de data reciente, en consecuencia, aún se encuentra en plena evolución y se ha escrito poco sobre él. Sin embargo, desde un principio algunos Estados y especialmente los de mayor desarrollo relativo, lo empezaron a considerar como un paradigma digno de ser aceptado, emulado y aplicado por el resto de los países. (Tangredi J. Sam; 2001).

Asimismo, desde que apareció el concepto, saltó a la vista que estaba revestido de un amplio sentido multidimensional, ya que a grandes rasgos está orientado en la intencionalidad de dar una solución global a dos problemas principales: a la percepción de inseguridad que tienen aquellos individuos que están afectados por conflictos armados u otras situaciones críticas y, al estado de insatisfacción de las necesidades que afecta a parte importante de la población mundial.

⁸ Respecto a las relaciones entre el concepto y la seguridad nacional, dicho documento expresa: “Es una manera alternativa de ver el mundo, tomando al individuo como punto de referencia, en lugar de enfocarse exclusivamente en la seguridad de un territorio o gobierno. Como sucede con otros conceptos de seguridad –la seguridad nacional, la seguridad económica, la seguridad alimenticia– se trata de protección”. Más adelante presenta una reflexión que indica una clara similitud con el concepto de la seguridad nacional, al establecer: “La seguridad humana incluye medidas preventivas para reducir las vulnerabilidades y minimizar los riesgos, tomando acciones remediales en donde falle la prevención”.

⁹ Hoy se reconoce que en el caso de Ruanda faltó voluntad política para hacer uso de la fuerza en respuesta al genocidio. El motivo principal de la inoperabilidad de la ONU fue la renuencia de los Estados miembros a poner en peligro sus fuerzas y ello se debió a que éstos, por una parte, pensaban que se trataba de un conflicto en el que no estaban en juego intereses fundamentales; por otra, su mayor preocupación eran los elevados costos materiales y humanos que podría demandar su participación y, finalmente, porque tenían grandes dudas sobre el éxito de la operación, después de lo ocurrido en Somalia.

Sobre ese carácter multidimensional, algunos analistas del tema han desarrollado interesantes teorías, pudiéndose destacar entre éstas la que ha desarrollado el profesor Jorge Nef, de la Universidad de Guelph, Canadá, al analizar las fortalezas o debilidades que tiene la comunidad mundial para enfrentar el reto de dar protección global a las personas. (Nef, 2002: 41).¹⁰

En cuanto al grado de aceptación que tuvo el concepto en nuestro país, Chile fue uno de los primeros países de la región que acogió en todas sus partes las ideas fundamentales de la seguridad humana. Si bien en su último Libro de la Defensa Nacional de Chile no se define el concepto, se aborda el tema en forma integral y novedosa, resumiendo parte importante de sus principales aspectos conceptuales y de las relaciones que estos tienen con la seguridad nacional (LDN, 2002: 25).¹¹

C. Alcances y amplitud del concepto

Como se ha expresado en los comentarios anteriores, el concepto de seguridad humana fue concebido, en principio, para proporcionar protección a los civiles que se vieran involucrados, o sufrieran las consecuencias de las acciones bélicas que son propias de conflictos armados de todo tipo.

Cooperaron a esa formulación original dos elementos principales: a) El reconocimiento, por parte de los líderes mundiales y de opinión, que los conflictos “Posguerra Fría”, aunque fueran preferentemente de carácter interno, eran tan sangrientos como cualquier guerra convencional entre dos o más Estados y, b) La activa participación que tuvo la Organización de las Naciones Unidas en las tareas de mitigar los daños que recibía la población civil durante los enfrentamientos de las partes en pugna.

En muy pocos años, el concepto de la seguridad humana fue evolucionando rápidamente y escalando nuevas dimensiones y cada vez más amplias. Ya no se trataba solamente de buscar soluciones a las inseguridades y mortandad que generaban los conflictos armados en la población civil, sino que ahora se incorporaron al concepto otras situaciones extremas en las que ésta también podría sufrir daño,

¹⁰ Al respecto, la teoría del profesor Nef presenta las siguientes premisas: “el paradigma de seguridad humana se asienta en la noción de vulnerabilidad mutua. Esto es, que en un sistema global interconectado, la fortaleza o solidez del conjunto —incluyendo sus componentes más desarrollados y aparentemente mejor protegidos— están condicionados, paradójicamente, por sus eslabones más débiles”. Más adelante complementa la idea indicando que mientras exista vulnerabilidad e inseguridad en algunos de los sectores del conjunto mundial, todos ellos son en alguna medida vulnerables.

¹¹ Entre otros aspectos, el LDN. N° 2 de 2002, presenta una acertada relación entre los conceptos de seguridad humana y seguridad nacional, al expresar lo siguiente sobre el primero de éstos: “El valor principal del mismo reside en modificar la preocupación de la seguridad, al complementar el concepto tradicional focalizado en el Estado —que correspondería a lo que es propio de la seguridad nacional— con un enfoque centrado en las personas, de manera de minimizar los efectos negativos que surgen en un contexto de crecientes inseguridades y tensiones”.

más diversas materias, que tienen directa relación con la búsqueda de soluciones a los grandes problemas que son propios del desarrollo humano.

Al considerarse la seguridad humana como un proceso para proteger a los individuos frente a diversos tipos de flagelos, el concepto empezó a asociarse cada vez más con el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y con aquellos estudios y agendas orientados a mejorar variados aspectos del desarrollo humano. De esa forma y avalado por los programas de las Naciones Unidas, al concepto se le incorporaron siete dimensiones diferentes: económica, alimenticia, de salud, de medio ambiente, personal, comunitaria y política. (Foreign Affairs, 1999: 3).¹²

Como resultado de estas innovaciones, llegó el momento en que la comunidad internacional empezó a aceptar la idea que así como existía el antiguo binomio Seguridad Nacional-Desarrollo, podría coexistir, paralelamente, una nueva modalidad: Seguridad Humana-Desarrollo.

Bajo las nuevas conceptualizaciones del término y con el tiempo, el rango de las amenazas potenciales contra la seguridad humana siguió creciendo y abarcando espacios cada vez más extensos. Como resultado de este carácter expansivo del concepto, empezaron a formularse nuevas medidas paliativas frente a diversos tipos de inseguridades, tales como el proporcionar protección contra las violaciones a los derechos humanos, contra la degradación del medio ambiente, contra los efectos perniciosos y lesivos del terrorismo, contra el crimen organizado y transnacional, contra la violencia en cualquiera de sus formas, contra las enfermedades contagiosas, contra los disturbios sociales y, por cierto, medidas tendientes a disminuir el sufrimiento humano frente a los desastres naturales.

Chile, actuando en consecuencia con las nuevas ideas, ha introducido en su Libro de la Defensa 2002 interesantes aproximaciones sobre el tema. Más aún, ha incorporado elementos adicionales que raramente son citados por quienes han analizado con amplitud el concepto, como por ejemplo: a) la necesidad de disminuir la brecha tecnológica entre los países desarrollados y los países pobres; b) algunas ideas que relacionan a la seguridad humana con las Operaciones de Paz, ello dentro de un contexto que amplifica la competencia que tiene la seguridad internacional sobre ambas materias. (LDN 2002: 25).¹³

¹² El mismo informe indica que el PNUD, al enfocarse en hacer realidad las ideas que dan forma al concepto de la seguridad humana y, al mismo tiempo, subrayar las amenazas no tradicionales, hizo una importante contribución al pensamiento en materias de seguridad posterior a la Guerra Fría.

¹³ El segundo Libro de la defensa Nacional también comenta en extenso el concepto de la seguridad humana y le asigna un tratamiento distinto al tradicional en materias de seguridad. Además, indica que es un nuevo enfoque para el manejo de los problemas propios de la globalización y, hace referencias a que si bien éste requiere de definiciones más precisas, ha ido concitando un creciente respaldo internacional. Finaliza enlazando esas ideas con la política nacional, al expresar que: "contribuir a crear mecanismos que permitan salvaguardar la vida de personas frente a amenazas convencionales y no convencionales es un objetivo político de la acción internacional de Chile".

Un concepto tan amplio como la seguridad humana y los variados campos donde debería actuar, son difíciles de definir y pueden prestarse para múltiples interpretaciones. Ya se vio que en países que comparten similares intereses en materias de seguridad hemisférica, como son Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, el tema no fue tratado de igual forma, ni tampoco tuvo similar relevancia.

Cuando los países tienen distintos grados de desarrollo, las diferencias de apreciación sobre el concepto pueden ser aún más marcadas y, muchas veces, sesgadas por los intereses particulares, tal como lo veremos en el próximo punto.

D. Algunas reflexiones sobre sus efectos en los países de menor desarrollo

No cabe duda que los países con mayores problemas de desarrollo, o de mayor inestabilidad interna, son blancos preferentes de acciones atentatorias contra su población, además, éstos constituyen un grupo numeroso dentro de la comunidad mundial y, habitualmente, se encuentran insertos en las áreas más convulsionadas del planeta. Por ello, los países en esa situación son los primeros en solicitar el apoyo de la comunidad internacional, ya que ven en la seguridad humana una potencial aliada para salir de una situación desmedrada.

Como resultado de la situación antes descrita y de los urgentes pedidos que formulan a la comunidad mundial los países con mayores problemas en su población, en casi todos los foros internacionales empezó a tener cada vez más relevancia el término seguridad humana. Consecuentemente, a partir de mediados de la década de los noventa, todo lo relacionado con el concepto empezó a tener un tratamiento preferencial en las agendas internacionales, coadyuvando a ese propósito el hecho que la mayoría de los dirigentes políticos de los países desarrollados habían aceptado la idea que la pobreza, el sufrimiento humano y un bajo grado de desarrollo son situaciones copulativas y común a los países menos desarrollados.

Si un observador imparcial analiza la situación anterior con el grado de escepticismo propio de vivir en un sistema internacional imperfecto —que está compuesto por Estados que tienen entre sí profundas diferencias económicas y sociales— podría deducir que la forma de operacionalizar el concepto puede conducir a un contractualismo. Éste consistiría en que mientras los países de menor desarrollo ven en la seguridad humana una forma de superar sus falencias de todo orden, aquellos de mayor desarrollo la miren como una oportunidad para posicionarse mejor en el sistema internacional y, en consecuencia, dosifiquen su apoyo y participación en forma proporcional a los incentivos y dividendos políticos que les pueda proporcionar su actuar.

Extremando un poco esa visión y sublimando las diferencias en materias del poder efectivo de los Estados, se podría deducir que aquellos con mayor desarrollo pueden advertir en las necesidades de protección de los menos favorecidos una

buena oportunidad para poder intervenir directa, o indirectamente –vía ONG– y, con ello, ejercer acciones hegemónicas en áreas que para ellos son de interés, o que están convulsionadas por conflictos internos o externos.

Lo anterior es totalmente factible debido a una norma histórica, no escrita, que indica que una potencia, o una coalición de Estados puede intervenir en otros cuando se cumpla con un requisito básico: que los gobiernos de los países afectados estén imposibilitados de proporcionar el urgente apoyo humanitario que requieren sus nacionales, o quienes se refugien en su territorio. Un ejemplo de lo anterior fue el caso de Kosovo, donde un grupo de países aliados, encabezado por los EUA, intervinieron directamente en un conflicto interno, sin la anuencia de la ONU, aduciendo razones humanitarias.

Sin embargo, casos como Kosovo también sirvieron para que la ONU y la comunidad mundial tomaran conciencia que no bastaba la intervención militar y humanitaria para terminar con los conflictos y con los daños que producen en la población. Ello, porque esa experiencia, más otras obtenidas en África y en diversas áreas del mundo, demostraron que mientras no se solucionaran las causas de fondo que provocan los conflictos, una vez finalizada la acción pacificadora de las tropas y organismos internacionales, éstos podían volver a potenciarse y resurgir, aún con mayor fuerza.

Cooperó a confirmar lo anterior las cruentas represalias que adoptaban los sectores que estaban en pugna antes de una intervención. Éstos, una vez retirada las fuerzas de paz, actuaban cada vez con mayor ensañamiento y esta vez en un país colapsado por la guerra y sin capacidad de sustentarse a sí mismo. (White House, 1999: 30).¹⁴

Esas realidades señalaron a los países, o a la potencia que intervenía, que debía solucionar antes de retirarse del área gran parte de los problemas que tenía el país intervenido, fueran éstos relacionados con su economía, con aspectos sociales, políticos u otros. De esa forma, los elevados costos económicos y muchas veces políticos que conllevaban las intervenciones, sumado a las posibles bajas que se presentarían entre el personal civil y militar participante, han sido factores limitantes para el accionar de las Naciones Unidas en materias de operaciones humanitarias, toda vez que los países miembros en ciertos casos se demuestran renuentes para participar en ellas. El caso Ruanda, que se comentó anteriormente, grafica dramáticamente esta situación.

¹⁴ Entre varios enunciados que determinan la estrategia de seguridad nacional de EUA, se presenta el comentario que después de la exitosa intervención militar de la OTAN en Kosovo, se esperaba tener que enfrentar nuevas amenazas a la estabilidad regional, debido a los vestigios de enfrentamientos étnicos y represión política remanentes. Más adelante indica que una década de sistemática represión de albaneses-kosovares, dejan una volátil mezcla de desencantamiento, personas desplazadas y buscadores de revanchas.

E. Aspectos subjetivos incorporados al concepto

La historia de la humanidad nos indica que el hombre, desde su aparición en el mundo, siempre organizó su entorno inmediato asignando prioridades, casi balanceadas, a la satisfacción de sus necesidades y hacia aquellos aspectos que pudieran proporcionarle seguridad y protección junto a su grupo social.

Etimológicamente y en un sentido muy amplio, puede entenderse como seguridad la ausencia de peligro, amenazas y efectos contrarios a los intereses de los individuos, a la sociedad donde está inserto y a las organizaciones que éste ha instaurado. Dentro de ese contexto, la seguridad humana es una de las tantas variables o formas de protección que se pueden adoptar alrededor de las personas y que por estar centrada en seres pensantes debe incluir, además de consideraciones físicas o materiales, variados resguardos de carácter subjetivo, como el protegerlas frente a incertidumbres, ansiedades, miedos, u otras inseguridades que puedan poner en riesgo su buen juicio y autoestima.

Respecto a las necesidades de protección física que tienen las personas, la inclusión de la seguridad humana en la agenda mundial y de las Naciones Unidas, vino a reforzar los apoyos que los individuos pueden recibir cuando enfrentan masivamente situaciones extremas. Como se vio, el concepto mismo está basado en el ideario de dar solución a los problemas de falta de seguridad y carencia de medios de subsistencia a las que se enfrentan personas envueltas en situaciones críticas, o en conflictos intra o interestatales.

En la teoría se puede calificar a la seguridad humana como un ideal por alcanzar, toda vez que las “situaciones críticas”, a las que se ha hecho referencia anteriormente, tienen relación con la prevención de diversos daños físicos que pueden afectar al entorno social de un individuo. Dichos perjuicios exceden a aquellos que son provocados por los conflictos armados, como sería en los casos de calamidades públicas, fenómenos de la naturaleza, pandemias y otros tipos de catástrofes naturales o no, que pueda afectar masivamente a la población.

Los mismos conflictos también provocan daños psíquicos y anímicos, que podemos calificar de carácter subjetivo, pero que son igualmente dañinos para las personas, ya que las dejan con una sensación de indefensión o inseguridad extrema muy difícil de superar. Un caso que ejemplariza lo anterior son los lógicos temores de todo tipo que asaltan a un ciudadano común cuando se ve envuelto en un conflicto armado, ya que frente a ese hecho, objetivamente, tendrá serias dudas respecto a las capacidades que tiene la comunidad internacional para encargarse de la ayuda humanitaria mínima que requerirá junto a su grupo social.

¿Qué decir respecto a las posibilidades que asigna esa misma persona a dicha comunidad para asegurar sus derechos humanos, para dar protección y asilo

a los refugiados que traspasan las fronteras en busca de seguridad y para dar solución a los problemas de pacificación, ordenamiento y desarrollo sostenido que se requerirá en el período posterior al conflicto?

En las reuniones internacionales, destinadas a diseñar medidas para minimizar los daños directos y colaterales que sufren las personas expuestas a situaciones críticas, se ha empezado a considerar la importancia que tienen los aspectos psicológicos que pueden abrumar al no combatiente. Sin embargo, y en la práctica, se asigna a ellos una segunda prioridad, dadas las limitadas capacidades de que disponen los organismos que intervienen en operaciones humanitarias y la necesidad de centrar los esfuerzos en solucionar los problemas que inciden en la seguridad física de los afectados. (Amartya, 2000: 3).¹⁵

F. Relaciones entre derechos humanos y seguridad humana

No cabe duda que las bases que dieron origen al concepto de los derechos humanos fueron las mismas que inspiraron a la seguridad humana. El primer concepto es anterior y ha sido ampliamente debatido en el seno de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, prácticamente, desde el término de la Segunda Guerra Mundial. Recordemos que la seguridad humana, como concepto, fue acuñado por las Naciones Unidas recién en el año 1993.

La ONU ha convocado a varias conferencias mundiales sobre derechos humanos, las que han contado con representantes de todos los actores que conforman la sociedad internacional, sean éstos gobiernos, organizaciones internacionales, transnacionales, ONG, u otros componentes de la sociedad civil. Desde 1994 y en la mayoría de estas reuniones cumbres, se han dado las condiciones para tratar el concepto de la seguridad humana, gracias a ello éste ha sido objeto de nuevas instancias de estudio y de respaldos jurídicos, ahora al más alto nivel. (Reunión de Expertos, 2001:10).¹⁶

¹⁵ En su discurso "Why Human Security", del Dr. Amartya, co-presidente de la Comisión organizadora del Simposio Internacional sobre Seguridad Humana, realizado en Tokio, el 28 de junio de 2000, estableció varios niveles de preocupación alrededor del concepto, indicando la siguiente escala en un orden de importancia decreciente: Seguridad y Supervivencia (salud, paz y tolerancia); el diario vivir y la calidad de vida; acceso a la información y ecología; globalización y compromisos globales; acuerdos internacionales y arquitectura global. En casi la misma fecha, Kofi Annan se refiere a la dignidad humana en su discurso "We the People", presentado con motivo de la cumbre del milenio de las NN.UU., manifestando la importancia que tienen para la seguridad humana los casos relacionados con la discriminación por clases, por castas y por etnias, sumado a la necesidad que tienen los individuos de oportunidades y reconocimiento social. Termina expresando que: "El desarrollo no es sólo el crecimiento del PIB y del ingreso per cápita, sino también lo referido a la expansión de la libertad y la dignidad humana".

¹⁶ Los documentos y conclusiones derivadas de las reuniones cumbres, tienen un valor jurídico y moral de vital importancia, ya que en ellos se aprueban declaraciones que comprometen a los gobiernos participantes y, además, se establecen medidas concretas para que éstos cumplan con lo acordado en dichos foros. En varios encuentros se han aprobado convenios internacionales que tienen directa relación con la seguridad humana, como ser: la Convención Marco de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, materia que ya se ha incorporado a la legislación interna de los países miembros de la organización.

Si bien hasta la fecha no se ha establecido una conferencia o cumbre mundial específica sobre seguridad humana, es normal que en todas ellas se hagan referencias y aproximaciones al tema, siendo las Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, realizada en Copenhague, en 1995, y la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, realizada en Estambul, en el año 1996, las que más profundizaron la temática de la seguridad humana.

G. La red de seguridad humana

Ya se ha visto cómo el concepto de seguridad humana se fue ampliando en forma progresiva y con una proyección cada vez más creciente hacia nuevas áreas e instancias. Ello ha sido obra de la comunidad internacional pero, en este caso específico, liderada por un grupo de países que en el año 1999 constituyeron la denominada Red de Seguridad Humana.

Chile es uno de los miembros fundadores de la red y actuó como país anfitrión en una reunión cumbre reciente. Ha sido justamente en este tipo de asambleas donde más se ha contribuido a ampliar y difundir las bases fundamentales del concepto. En consecuencia y por ser de interés conocer dicho organismo, la parte final de este artículo se dedicará a describirlo en forma muy somera.

1. Génesis de la red

El origen de la Red de Seguridad Humana, lo encontramos en un acuerdo bilateral firmado entre Canadá y Noruega en 1998, denominado Alianza Lyseon –por la isla noruega en la que se concibió la idea–. El propósito del acuerdo era promover la formación de una red internacional que promoviera la protección de las personas y para ello, ambos países, invitaron a otros a integrarse y tratar en conjunto algunos problemas nuevos y emergentes relacionados con la seguridad humana.

De esa forma, con fecha 20 de mayo de 1999, se reunió por primera vez la Red de Seguridad Humana, en la misma localidad de Lyseon. La organización constituye un sistema informal y bastante flexible, compuesta por más de una docena de países de diferentes áreas del mundo, los que están representados por sus respectivos ministros de Relaciones Exteriores.

La red no tiene un país sede y desde su creación se ha reunido anualmente, en forma rotativa, en alguna ciudad de uno de sus países miembros. El país anfitrión actúa como “Secretaría Pro Tempore” y propone una agenda de trabajo concordante con los acuerdos adoptados en la reunión anterior. Esta modalidad es típica en los sistemas de “Red”, ya que ello, dentro de cierta informalidad, permite orientar los esfuerzos a los trabajos específicos, sin protocolos ni la rigidez de organismos más complejos.

A la fecha los países miembros de la red son: Austria, Canadá, Chile, Eslovenia, Holanda, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Noruega, Países Bajos, Suiza, Tailandia y Sudáfrica, éste último en calidad de observador.¹⁷

2. Algunos principios de la red

La organización ya ha obtenido sus primeros éxitos con sus campañas contra las minas terrestres, la utilización de menores en los conflictos armados, la proliferación de armas pequeñas y otras materias humanitarias. Con esos logros, los países participantes se han motivado para actuar con similar energía y convicción frente a variadas amenazas a las personas y han establecido ciertos principios, que se pueden resumir de la siguiente forma: (Enlaces, 2002: 1).¹⁸

- a. La introducción de la dimensión de la seguridad humana en los problemas internacionales y en los procesos políticos, con vistas a solucionar conflictos, establecer y garantizar la paz, y promover el desarrollo humano entre los países miembros y otros.
- b. La convicción que la seguridad humana se fortalece creando un mundo más justo, en el que las personas puedan vivir con seguridad y dignidad y con similares oportunidades. Ello basado en el compromiso de combatir la pobreza y promover el respeto por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, buscando el fomento de una cultura de paz, de la solución pacífica de los conflictos, del control de los instrumentos de violencia y, poniendo fin a la impunidad ante violaciones a los derechos de las personas.
- c. La búsqueda de cooperación entre los países que comparten estas ideas, como también entre actores estatales y no estatales, reconociendo el papel fundamental de las ONG en materias de desarrollo, defensa, fomento e implementación de la seguridad humana.
- d. La creación de un fondo con recursos de los gobiernos, del sector privado y de la sociedad civil, destinado mejorar los niveles de seguridad mediante la solidaridad mundial.

¹⁷ Pudiera llamar la atención que los países participantes son sólo de un desarrollo medio, sin que estén presentes aquellos que tienen mayor influencia política y económica en el ámbito mundial. Esta situación es remediada, parcialmente, en las asambleas, cursando invitaciones para que participen en ella representantes de organismos internacionales con injerencia en los temas a tratar -como la FAO, organismos de DD.HH y otros- embajadores y enviados especiales de diversos países, expertos internacionales en los temas agendados y otras personalidades relevantes.

¹⁸ En la página web de la red (humansecuritynetwork.org) puede encontrarse un completo y detallado informe de los propósitos, organización y diferentes reuniones y asambleas desarrolladas por este organismo. Fecha de la consulta: 30 marzo 2005.

- e. Desarrollar estudios, priorizados según las características de cada región, para determinar las amenazas a las que están expuestas y los recursos humanos, económicos y militares que se podrían asignar al caso.

3. Asambleas efectuadas y temas tratados

Desde la creación del organismo se han realizado seis reuniones ministeriales, en las que los cancilleres de los países representados han afinado ideas y conceptos, buscando formas para ampliar las bases de un pensamiento común en torno de la seguridad humana y diseñando procedimientos que permitan actuar en aquellos casos en que ello sea conveniente. El planteamiento central es considerar a la persona humana y su protección como un eje articulador que conduzca a la paz mundial.

Los temas tratados en dichas reuniones constituyen la tónica general que sigue la red para enfocar sus acciones, estudios y acuerdos en las materias propias de la seguridad humana. A continuación se resumirá lo tratado en las seis reuniones efectuadas, con sólo un mayor detalle de lo acordado en la primera de éstas, ya que ella estableció una metodología y dinámica que ha dado continuidad a las reuniones posteriores.

a. Primera reunión en Lysoen, Noruega. (Chairman's Summary, Lysoen, 1999)

La reunión fundacional del organismo se realizó entre el 19 y 20 de mayo, 1999, en Lysoen, Noruega. Asistieron los representantes de los diez países fundadores de la red: Austria, Canadá, Chile, Irlanda, Jordania, Países Bajos, Eslovenia, Suiza, Tailandia y Noruega; Sudáfrica asistió sólo como observador.¹⁹

Un aspecto fundamental de la reunión fue establecer los principios básicos por los que se regiría la organización. Entre las conclusiones generales a las que llegaron las diferentes comisiones, son dignas de resaltar las siguientes:

- La seguridad humana se basa en los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y el concepto, además de promover esos valores y el cumplimiento de sus normativas, aboga por las instituciones democráticas, por una cultura de paz y por la resolución pacífica de los conflictos.

¹⁹ Una de las orientaciones más importantes que tuvo esta reunión, fue la de ampliar las bases del concepto de la seguridad humana, que ya había sido enunciado por la ONU en 1994. Entre sus conclusiones más sólidas de carácter conceptual, se encuentra aquella que determina que el binomio seguridad-desarrollo humano tiene una tipología inseparable, toda vez que ambos términos se refuerzan y complementan mutuamente, ya sea para aminorar el temor, como para satisfacer las necesidades más urgentes que tiene las personas cuando están enfrentadas a un conflicto armado u otras situaciones extremas.

- Las organizaciones internacionales creadas para un mejor ordenamiento mundial y promover la paz y la justicia deben servir prioritariamente a las necesidades de seguridad de las personas.
- Debe promoverse un desarrollo humano sustentable, destinado a mitigar la extrema pobreza, brindar los servicios básicos a todos y con las metas de desarrollo centradas en las persona.

Las principales resoluciones adoptada se podrían resumir de la siguiente forma:

- En materias de minas antipersonales, se acordó prohibir su empleo y efectuar todos los esfuerzos necesarios para que los países involucrados procedan a extraer las minas ya instaladas.
- En cuanto a las armas livianas, se acordó coordinar esfuerzos con las Naciones Unidas y a nivel regional e internacional, para controlar tanto su tráfico ilícito, como el lícito.
- Con respecto a la situación de los niños en los conflictos armados, se acordó identificar las necesidades específicas de éstos y coordinar la forma de satisfacerlas con los programas de ayuda humanitaria de UNICEF, UNHCR y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales que trabajen en esa área. Adicionalmente, promover medidas que permitan la integración a la sociedad de los niños que han trabajado como soldados.
- En las materias propias del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, se acordó fortalecer la implementación y la adhesión a estos principios. Para ello se recurriría a la cooperación de otros Estados, a la de las fuerzas de mantenimiento de paz y, mediante acciones educativas.
- Con relación a la Corte Penal Internacional (CPI), se acordó buscar la rápida ratificación e implementación del Estatuto de Roma para establecerla a la brevedad.
- Con respecto a la seguridad del personal humanitario, se propuso la identificación y adopción de medidas concretas para proteger al personal humanitario y, la promoción de la Convención de las Naciones Unidas en materias de la seguridad del personal de la ONU y asociados.
- Para la prevención de conflictos, se acordó buscar algunas fórmulas de fortalecimiento de las capacidades de la ONU y de los organismos regio-

nales, a objeto que puedan desarrollar estrategias efectivas de cooperación e intervención.

- En materias de la prevención y lucha contra el crimen organizado transnacional, se acordó trabajar en conjunto para desarrollar un marco dentro del sistema de la ONU que permita combatir ese flagelo y, en lo particular, conducir negociaciones con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional y sus protocolos.
- Finalmente, y en cuanto al manejo de recursos para el desarrollo, se adoptaron variados acuerdos, entre éstos: velar por alcanzar las metas de asignaciones de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) propuestas en la Cumbre Mundial de Copenhague y, revisar el progreso de la iniciativa 20/20, que propuso que los países en desarrollo reserven al menos un 20% de sus presupuestos para cuestiones prioritarias de desarrollo humano y que los países donantes aumenten también en un 20% la ayuda en esa área.

b. Reunión de Lucerna, Suiza. (Chairman's Summary, Lucerne, 2000)

La segunda reunión de la red se realizó en Lucerna, entre el 11 y 12 de mayo de 2000. Además de los once países participantes en la reunión de Lysoen, –considerando entre ellos a Sudáfrica, que era observador– se sumaron delegados de Grecia y Mali, conformando de esa manera el grupo de los 13 países que hasta hoy integran la red.

En esta oportunidad se reafirmó el compromiso de difundir y fortalecer el concepto de la seguridad humana y se reconoció el valor de trabajar en conjunto con las ONG. La agenda se enfocó principalmente en el tratamiento de tres temas:

- a) Promover acciones para limitar el tráfico de armas pequeñas y livianas,
- b) Analizar el rol de los actores no estatales en la seguridad humana y,
- c) Esbozar medidas que mejoren la educación en derechos humanos.

c. Reunión de Petra, Jordania. (Chairman's Summary's Petra, 2001)

La tercera reunión ministerial de la Red de Seguridad Humana se llevó a cabo en Petra, Jordania, entre el 11 y el 12 de mayo 2001. Al encuentro asistieron ministros y representantes de los gobiernos integrantes de la red, así como expertos invitados de la sociedad civil. Los asistentes reiteraron su intención de centrar la temática de la red en la protección de las personas contra la violencia y en la promoción de una agenda internacional orientada a ese objetivo.

En la reunión se volvieron a analizar algunos temas tratados anteriormente, tales como: el desarrollo y la seguridad humana; la solución y prevención de conflictos, reconociéndose ahora la importancia que tenía fortalecer las Operaciones de Paz de la ONU; la inseguridad de los niños, que es provocada por las situaciones de violencia a las que se ven expuestos durante los conflictos y, las vulnerabilidades de otros grupos de la sociedad (mujeres, niños, minorías y etnias excluidas), los que son un blanco prioritario de la violencia, incluyendo la doméstica.

d. Reunión de Santiago de Chile. (Chairman's Summary, Santiago, 2002)

La cuarta Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana tuvo lugar el 2 y 3 de julio de 2002 en Santiago y contó con la presencia de Ministros, Secretarios de Estado y enviados especiales de todos los países participantes de la red.²⁰

Como primer punto de análisis, los Ministros y representantes de gobierno enfatizaron que los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos habían influido profundamente en el escenario internacional, alterando el sentido de seguridad de las personas en todo el mundo. Respecto a este tema, renovaron el compromiso de los gobiernos de la red de apoyar los esfuerzos internacionales para erradicar el terrorismo mediante una mejor comprensión de las fuentes de inseguridad mundial.

Los participantes reiteraron también la importancia de promover la seguridad de las personas y comunidades frente a las nuevas amenazas con el objetivo de "construir un mundo sin temores y necesidades. Al mismo tiempo, destacaron la importancia de garantizar el funcionamiento eficaz del sistema internacional de protección y promoción de los Derechos Humanos, a nivel de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales.

Esta reunión ministerial de la red se desarrolló de acuerdo con una agenda que coordinó el gobierno de Chile, en su calidad de Secretaría Pro Tempore. Dicha agenda incluyó una revisión general de las materias consideradas o iniciativas adoptadas por la red en los tres encuentros previos. Entre éstos destacan: prevención de conflictos; grupos armados no estatales; protección de civiles; ONG y conflictos armados; Derecho Internacional Humanitario y personal humanitario en situaciones de conflicto; minas antipersonal; armas pequeñas; infancia y seguridad humana; empresariado y seguridad humana; VIH/SIDA; recursos para el desarrollo; crimen transnacional organizado y, mujer, paz y seguridad.

²⁰ En Chile el evento tuvo gran difusión en los medios de prensa nacional y se le conoció bajo el título "Hacia la Construcción de un Mundo Sin Temores y Sin Necesidades". Fue una preocupación especial de la Ministro de RR.EE. de la época darle a esta reunión internacional la mayor importancia, destacando el rol de Chile como país anfitrión.

Además, se amplió la agenda para incorporar un análisis más profundo sobre tres temas: la seguridad humana en las políticas públicas; educación en materia de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, centrada en la seguridad humana; y, la medición de la seguridad humana a través de un índice.

e. Reunión de Graz, Austria. (Chairman's Summary, Graz, 2003)

La quinta asamblea de la red tuvo lugar entre el 8 y el 10 de mayo de 2003, en Graz, considerada la primera ciudad de los Derechos Humanos y una capital cultural de Europa 2003.

En la oportunidad el tema principal, que se trató en forma muy profunda, estuvo centrado en la Declaración Universal sobre Derechos Humanos; verificar los avances mundiales alcanzados en la materia y, en particular, promover en el nivel internacional el estudio a fondo y en todas las instancias del concepto.

Otro tema que fue tratado en detalle fue el de la protección de los niños en los conflictos armados, con ideas concretas para ayudar a los niños huérfanos y traumatizados por la guerra de Irak, que era el conflicto más latente en ese momento.

f. Reunión de Bamako, Mali. (Chairman's Summary, Bamako, 2004)

La sexta, y última, reunión realizada por la asamblea de la red tuvo lugar en Bamako, Mali, que es el único país africano integrante, entre el 27 y 29 de mayo de 2004.

Los temas de fondos tratados fueron similares a las reuniones anteriores, con cierto énfasis en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, concluyéndose con un análisis detallado de los avances logrados en esta materia y con proposiciones concretas para difundir el concepto en el ámbito internacional.

Entre otras actividades importantes de la asamblea, se analizaron algunos flagelos que afectan a la humanidad y que, a la vez, constituyen elementos que deterioran la seguridad de las personas. Entre éstos se trataron con mayor detención los conflictos armados, la proliferación de armas pequeñas, las violaciones a los DD.HH y leyes humanitarias, el terrorismo, algunas pandemias como el SIDA y las amenazas contra la humanidad que provocan las armas de destrucción masiva.

CONCLUSIONES

La seguridad humana ha surgido como un concepto potente y muy difundido, que ha modificado la percepción que la humanidad tenía de la seguridad en el período Posguerra Fría. Antes se hablaba solamente de seguridad internacional y

de seguridad nacional, mientras hoy la necesidad de proteger directamente a las personas que sufren los efectos de los conflictos armados y otras situaciones extremas ha creado alrededor de éstas una nueva dimensión de protección, la seguridad humana.

La idea no es muy novedosa, si consideramos que ya a mediados del siglo XIX algunos organismos, como el Comité Internacional para el Socorro de los Heridos, habían puesto su interés en la protección de las personas. Sin embargo, en nuestros días y junto con la modernidad y la globalización, llegaron también nuevas formas de amenazas y de violencia, situación que obligó a la humanidad a adoptar otras modalidades para proteger a los individuos y su grupo social.

Las Naciones Unidas, como principal organismo internacional que lucha por promover la paz y evitar los sufrimientos humanos, fue quien conformó las bases de este nuevo concepto de seguridad. Más adelante, países como Canadá, Noruega, Suiza y otros, entre ellos Chile, conformaron una red destinada a su estudio, a orientar las acciones humanitarias derivadas y a difundir sus ideas a nivel mundial.

El propósito conceptual original estaba orientado principalmente a disminuir el sufrimiento humano durante los conflictos armados, pero éste ha ido ampliándose cada vez más, adquiriendo otras facetas y cubriendo nuevos ámbitos. Lo importante es que sigue manteniendo sus características básicas: centrarse en las personas y en su calidad de vida, lo que humaniza el concepto "Seguridad"; armonizar los conceptos seguridad humana, derechos humanos, derecho humanitario; servir como elemento catalizador entre la seguridad nacional y seguridad internacional, al relacionarse con ambos pero sin perder su identidad y preocupación prioritaria, las personas.

Hoy, la seguridad humana ya no sólo se refiere a los conflictos interestatales, sino que a cualquier situación crítica que afecte masivamente a una población. Por ello, su ámbito de acción no es ajeno a las catástrofes naturales y fenómenos de la naturaleza, a las pandemias, a las guerras internas, a ciertas amenazas no tradicionales como el crimen organizado, al tráfico ilegal de armas, a la drogadicción y diversos flagelos propios de estos días, más otras amenazas y situaciones que conforman un cuadro de casi infinitas preocupaciones para el hombre y la sociedad.

Desde su génesis, el concepto de la seguridad humana ha estado directamente relacionado con los Derechos Humanos y con el Derecho Internacional Humanitario, en consecuencia no debería circunscribirse sólo a la protección física que puedan necesitar las personas, toda vez que hay elementos subjetivos o de carácter anímico, como el miedo, la indefensión, las injusticias, la tortura psicológica y otros, que pueden causar serios daños a las personas.

Las distintas dimensiones que tiene este tipo de seguridad han sido motivo de estudio y de preocupación permanente para la sociedad internacional. Sin embargo, la mayoría de los países de mayor desarrollo han aceptado el concepto con cierto grado de escepticismo, ya que muchas veces las acciones a adoptar pueden demandar compromisos materiales y políticos que no coinciden totalmente con sus intereses, o son de tal magnitud que demandan esfuerzos excesivos.

Lo expresado anteriormente tiene directa relación con el hecho que la búsqueda de soluciones al sufrimiento humano requiere de acciones cada vez más permanentes. Ya no basta intervenir un Estado o una Región para garantizar el éxito de la operación, cada vez es más necesario sentar las bases para un desarrollo humano sostenido y sustentable, que entregue soluciones definitivas a los problemas subyacentes que originaron la intervención.

La idea de este tipo de seguridad surgió hace más de diez años, sin embargo se puede asegurar que aún es demasiado pronto para deducir, con precisión, el futuro que tendrá el concepto, ya que el mundo evoluciona rápidamente y con ello las ideas y los intereses.

La seguridad es un concepto subjetivo, que no afecta por igual a todas las personas. Todo depende de la situación que se vive y de los medios y recursos de que dispone un Estado para sobreponerse a eventuales adversidades. Por ello las personas que viven en países menos desarrollados, o que están ubicados en las zona más conflictivas, están expuestas a variados riesgos y amenazas.

Organismos como la Red de Seguridad Humana llevan a cabo una altruista labor y han desarrollado ciertas capacidades para actuar en esos casos. En cuanto a las Naciones Unidas, si bien es el órgano principal y el más capacitado para intervenir humanitariamente, no puede hacerlo sin el consentimiento y apoyo de los países miembros, como ocurrió en Ruanda.

En nuestros días, el trinomio seguridad internacional, seguridad nacional y seguridad humana, constituye un eje de contenidos conceptuales para preservar la paz y armonía a nivel mundial, al interior de los Estados y con respecto a las personas. Sin embargo, esas bases conceptuales son evolutivas y no cerradas, ellas deben evolucionar conforme cambian las ideas y las percepciones sobre las inseguridades y las amenazas, lo que exige análisis permanentes, muy flexibles y concordantes con dichos cambios.

Ello nos lleva a la conclusión final que ningún estudio sobre la seguridad humana, como el presente, es definitivo, ya que todos deben ser objeto de permanentes revisiones y adaptaciones bajo las perspectivas de las tendencias en desarrollo y de diferentes ideólogos y escuelas de pensamiento. Sólo de esa forma los conceptos orientadores de este tipo de seguridad tendrán validez en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- A NATIONAL SECURITY ESTRATEGY FOR THE NEW CENTURY, 1999 Editado por la Casa Blanca, Presidencia de EE.UU., Washington DC.
- AMARTYA, Sen, 2000. “El porqué de la seguridad Humana”. Discurso en el Simposio de Seguridad Humana, realizado en Tokio, el 28 junio 2000. Disponible en: [human security dfait-maeci. Gc. Ca.](http://humansecurity.dfait-maeci.gc.ca)
- ANNAN. A. Kofi 1999. “Prevención de la Guerra y los Desastres: Un desafío mundial que va en aumento”. En: Memoria Anual 1999 sobre la labor de la organización. Edic. ONU, Washington.
- BARTOLOMÉ, MARIANO C. 2004. “Redefiniendo la Seguridad Internacional Contemporánea”. Artículo Revista Política y Estrategia N° 94, ANEPE.
- ENLACES (2002), la Red de Seguridad Humana. Isidre Obregón, Ed. Instituto Internacional de gobernabilidad, Ottawa, Canadá. Disponible en: Página Web humansecuritynetwork.org, y en [human.security dfait-maeci.gc.ca](http://human.security.dfait-maeci.gc.ca)
- FOREIGN AFFAIRS (1991). La Seguridad Humana: La seguridad de los individuos en un mundo cambiante. Edic. Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá. Ottawa, 29 abril 1999.
- KLEPAK, Hal (2002) Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos: Una visión desde América del Norte. En: Rojas Aravena, Francisco Ed. y GOUCHA, Moufida. Ed. Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz. Santiago, FLACSO, 2002.
- LDN (1997) “Libro de la Defensa Nacional de Chile”, editado por el Ministerio de Defensa, Imprenta de la Armada, Valparaíso.
- LDN. (2002) “Libro de la Defensa Nacional de Chile”, editado por el Ministerio de Defensa, Impreso por Morgan Impresores, Santiago.
- MARTIN, Lawrence (2001). Alliance and Aligment in a Globalizing World. En The Global Century, Globalization and National Security. Ed. NDU. Press, Washington DC. June 2001.
- NEF, Jorge (2002). Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua. En: Rojas Aravena, Francisco Ed. y GOUCHA, Moufida. Ed. Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz. Santiago, FLACSO, 2002.

- ONU, 2000, Informe del Milenio del Secretario General de las Naciones Unidas, “Nosotros los Pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”. Disponible en: www.un.org/spanish/milenio/sg/report/10/05/2000.
- PNUD, 1994. “Nuevas Dimensiones para la Seguridad Humana”. Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: www.pnud.org.
- REUNIÓN DE EXPERTOS (2001). Documento de trabajo sobre “Relación entre Derechos Humanos y Seguridad Humana”. Ed. Comisión sobre Seguridad Humana – Universidad para la Paz, San José, Costa Rica, 1 de diciembre de 2001.
- WHITE HOUSE, (1999). Documento oficial que establece la “Estrategia de Seguridad Nacional para la Nueva Centuria” del Estado norteamericano. Ed. Casa Blanca, diciembre 1999.

LA MOVILIZACIÓN NACIONAL DE CHILE. SU CONCEPCIÓN FRENTE A LOS NUEVOS ESCENARIOS Y TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA (II PARTE)*

CÓMO LA MOVILIZACIÓN NACIONAL PASA A CONSTITUIR PARTE DE LA SEGURIDAD DE UN ESTADO

HÉCTOR BERNAL SERRANO**

This article reflects the way in which, in the current scenarios, the support to war given by the nation is a way of mobilization per se. That is to say: mobilize the will of the nation.

INTRODUCCIÓN

La anterior publicación titulada “La Movilización Nacional de Chile, su concepción frente a los nuevos escenarios y tendencias de la seguridad y defensa”, tenía como objetivo entregar inicialmente al lector una visión de lo que es la movilización y cómo opera en Chile, analizar sus limitaciones conforme a los nuevos escenarios, exponer las responsabilidades de los Campos de Acción y proponer una visión del empleo de la movilización para cualquier estado de excepción constitucional que el país lo requiera... Es así como una forma de complementar estos lineamientos, a base de las tendencias actuales de los conflictos, el autor se permite dar a conocer un análisis particularizado de la experiencia de Israel,¹ donde se puede evidenciar claramente *el empleo de la Movilización Nacional, como parte de la seguridad de un Estado*.

ISRAEL, SU REALIDAD Y PRINCIPALES DESAFÍOS

Israel es un país pequeño en territorio, de hecho a lo largo de sus 600 kilómetros de fronteras apenas tiene en promedio 20 kilómetros de ancho. A su vez cuenta, con una población que bordea los 6 millones de habitantes. A lo largo de sus fronteras, no muy lejos de la línea limítrofe con el Líbano y Siria, por ejemplo, encontramos en Israel un Ejército y una gran cantidad de fuerzas militares en convivencias con poblaciones civiles, ciudades de frontera y municipios en límites con Egipto, en donde conviven civiles y Fuerzas Armadas en forma permanente.

* Este artículo corresponde a una segunda parte del publicado con el mismo título en la edición N° 95, correspondiente al período julio-septiembre 2004.

** Capitán de Corbeta IM (RN), Magister en Seguridad y Defensa, mención Gestión Política Estratégica, Diplomado en Seguridad y Defensa, Graduado del Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, ingeniero en Gestión Pública, actualmente se desempeña como Jefe de Planificación y Estudio del Departamento de Movilización en la Dirección General de Movilización Nacional.

¹ Participación del CR. Menahem Shembach, Jefe de la Unidad de Reclutamiento del Ejército de Israel, en el Seminario Internacional de Sociedad, Gobierno y Fuerza Pública en situaciones de Emergencia, Bogotá D.C. Colombia, 2002.

Es un país pobre en recursos naturales y monetarios. Las cifras hablan por sí solas; Israel tiene un Producto Interno Bruto (PIB) de 86.000 millones de dólares, mientras que las naciones árabes tienen un PIB de 226.000 millones de dólares, e incluso, son ricos en recursos naturales como el petróleo. En los tiempos que se vive, es sabido que *el petróleo es poder*, por consecuencia se trata de un recurso muy importante en el mundo. Israel no tiene petróleo.

Lo expuesto no debe desconocer determinadas ventajas de carácter estratégicas que posee Israel en relación a sus vecinos, básicamente en la diferencia sustancial existente en los niveles educacionales entre judíos y árabes, como asimismo, el alto porcentaje del presupuesto que Israel destina a investigación científica tecnológica.

En este orden de ideas ¿Cuál es el principal desafío que enfrenta Israel? El primer nivel de desafíos tiene que ver con los países vecinos, porque son sus enemigos, Siria y el Líbano. Al sur está Egipto, el cual junto a Jordania han llegado a un acuerdo de Paz con Israel. Existe la esperanza que en el futuro próximo se puedan firmar acuerdos similares con Siria y el Líbano, de tal forma de lograr la paz. El segundo y tercer nivel de desafíos incluyen países como Arabia Saudita, Libia e Irán. Fue en 1991 que Israel se dio cuenta que este nivel de desafíos puede también desatar una guerra.

Es así como se ha visto la acumulación de poderío y de fuerzas, lo que quiere decir que existen condiciones de incertidumbre; de cara a ello, es muy difícil lograr construir una fuerza en medio de la incertidumbre. Pero las principales dificultades de seguridad radican en la comparación con los vecinos, se tiene una población muy pequeña, en relación a los países árabes que son más grandes y fuertes que el Estado de Israel. Si se contara el número de tanques, los recursos y el número de soldados que tienen estos países, su proporción supera a las cantidades que posee Israel. En segundo lugar, es sumamente difícil mantener un estado de guerra durante un prolongado tiempo.

Para Israel es muy difícil, mejor dicho imposible, librar una guerra social y económica durante tanto tiempo, la experiencia dejada en la guerra con el Líbano permitió aprender lecciones fundamentales sobre cómo un Estado no puede darse el lujo de estar librando guerras todo el tiempo. Entonces cabe la pregunta, ¿Cuál es la diferencia en la doctrina de defensa de Israel?

La realidad de Israel nos demuestra que no pueden perder ninguna guerra porque, de acuerdo a su concepción, una bala en un arma puede significar el ser o no ser y muchas veces no se tiene más que una opción, la de disparar. Además, bajo una visión de nivel estratégico, esto permite evitar la guerra por medios políticos y tener una postura de disuasión que sea viable. Se cree en la estrategia de prevenir la guerra por medios políticos, porque lo último que se desea hacer es tener que ir a la confrontación armada.

Por otra parte es importante y necesario determinar el resultado de la guerra rápidamente y de manera decidida; si existe la obligación de librar una guerra se tiene que determinar cuál es el resultado, de manera resuelta y veloz, en este escenario es realmente importante hacer el ejercicio de forma eficaz, al mismo tiempo, como se ha visto en las grandes cadenas de televisión, se tiene que combatir al terrorismo. Es así como se tiene que convivir con el terrorismo dentro y fuera de Israel, es un hecho evidente con todos los ataques de los palestinos. La verdad, es muy difícil sobrevivir en estas condiciones.

De cara a lo expuesto, ¿Cuál es la principal misión de las fuerzas de defensa del Estado de Israel? En primer lugar, defender la existencia e integridad territorial y la soberanía del Estado y, en segundo lugar, proteger a sus habitantes y luchar contra toda forma de terrorismo que llegue a afectar la vida cotidiana. Lo anterior los ha llevado a integrar un Ejército fuerte y eficiente que siempre esté listo y preparado en todo aspecto.

Desde el punto de vista estratégico se debe tener una base compuesta por un buen número de hombres, necesitándose una gran cantidad de recursos, porque el enemigo tiene mucho más de lo que tiene Israel, en consecuencia, lo que se lleva a la guerra se debe saber utilizarlo. Finalmente, y no por ello menos importante, está el tema de la inteligencia. Israel está convencido que éstas son las cosas que se deben fortalecer, porque aun cuando Israel no tiene un Ejército regular como tal, hecho sumamente difícil de lograr, esa es la razón por la cual el sistema de defensa se basa en una gran reserva que es movilizada rápidamente y tan pronto se le necesita.

Dicho de otro modo; al no tener los necesarios soldados regulares se deben movilizar muy rápidamente las reservas del Ejército. En este orden de ideas, el servicio militar es obligatorio para todos los hombres y mujeres, en el caso de los hombres se debe tener una permanencia de 36 meses; en el caso de las mujeres, su permanencia se extiende durante 21 meses.

En resumen, el componente más grande del Ejército es precisamente su reserva. En ella los hombres sirven hasta entrados los 40 años. No obstante, se tienen soldados con más de 60 años de edad como voluntarios, en realidad el tema de la edad no representa un problema para Israel.

Ahora bien, ¿Cuáles son los principales elementos del concepto de defensa? En primer lugar está la disuasión, el enemigo del sistema de defensa sabe que siempre se está listo para movilizar la reserva del Ejército y que se puede hacer de manera rápida. En los últimos 50 años de la historia de Israel se ha visto que ambas partes comprenden que la guerra no es buena para nadie. Esto significa que si se puede evitar ir a la guerra, se considera como el mejor de los escenarios y desde luego, se espera que el enemigo piense igual. Para eso se necesita el tema de la disuasión.

Sin embargo, en el evento de que la disuasión no funcione, se tiene la advertencia temprana, la cual permite movilizar rápidamente y antes que el enemigo ataque la reserva del Ejército. Si esto no funciona, se tiene una serie de capacidades operacionales decisivas, en caso de verse obligados a ir a la guerra.

En este punto es necesario advertir de la importancia que tiene una cabal comprensión del Medio Oriente, y de esta manera especial, comprender qué se está viviendo en el Estado de Israel, para saber consecuentemente porqué se necesita tener un sistema de movilización que sea eficiente.

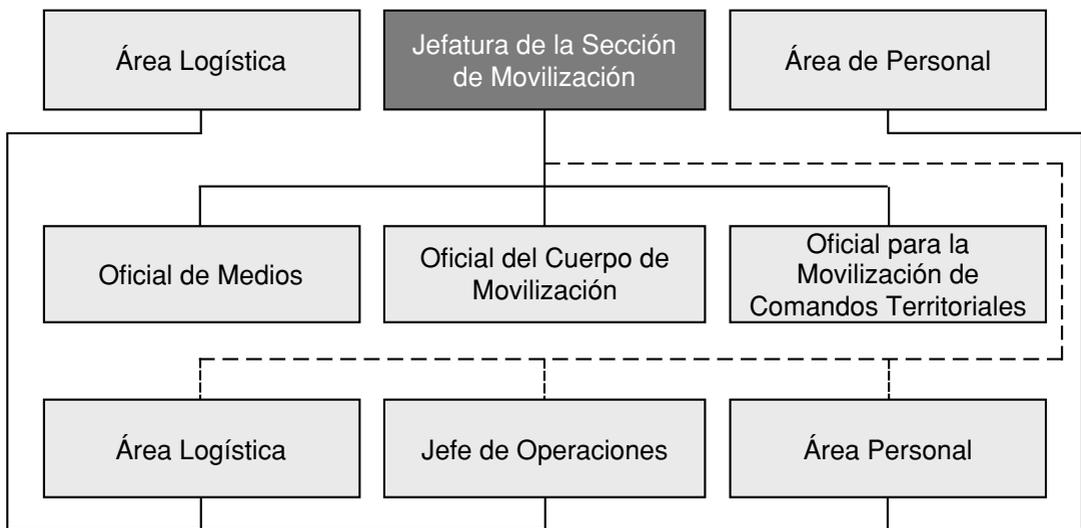
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE MOVILIZACIÓN



El sistema de movilización es parte de la Planeación Operacional, pues no puede existir planificación sin saber cuántos soldados se necesitan y cuántas unidades se requieren, es decir, cuántas unidades participan y deben ser movilizadas de antemano. Esta es la razón que explica el porqué forma parte de la unidad de Planeación Operacional.

Como se aprecia en la siguiente gráfica, la Sección de Movilización se refiere a la movilización militar y a la social, como es el caso de la utilización de los

sistemas de transporte. En época de guerra es muy importante contar con un buen transporte para un sistema de movilización, contando con la disponibilidad de vehículos civiles.



Como ya se ha señalado, el objetivo del sistema de movilización es organizar y movilizar a las fuerzas de reserva lo más rápidamente posible, como para permitir al Ejército cumplir con sus funciones en caso de una emergencia. *Una emergencia no solamente en el caso de la guerra, sino también de carácter civil.* En este segundo caso los soldados pueden estar dispuestos a ayudar al Estado a resolver el problema.

Las fuerzas de reserva del Estado de Israel están fundamentadas en una rápida Movilización, dado que se tiene que confrontar al enemigo con el manejo de las reservas a lo largo de la frontera. Los Ejércitos árabes están muy cerca y tienen la capacidad de atacar a Israel en un muy breve tiempo.

En este evento se desconoce dónde, cómo y cuándo puede ocurrir un ataque. De ahí la importancia de tener un sistema de alerta temprana para poder movilizar a las fuerzas de reserva tan rápido como sea posible. Para alcanzar este objetivo, es muy importante contar con una buena inteligencia, porque se necesita conocer del ataque antes que se produzca y para ello se requiere tener un muy buen sistema de movilización.

En el año 1973, Israel tuvo un problema de movilización porque se trató precisamente de un ataque sorpresa. Cuando no se tiene el sistema de alerta temprana, lo que se hace es utilizar la fuerza regular y después movilizar las fuerzas de la reserva, lo más rápidamente posible. Esta es la clave para asegurar el éxito de la guerra.

La principal función del sistema de movilización en cuanto a la formación es, en primer lugar, dar la orden a todos y cada uno de los soldados en cualquier momento del día o de la noche. Impartir la orden en esas condiciones permite movilizar a todos los soldados. En segundo lugar, se pretende permitir a las fuerzas organizarse de la forma más rápida y temprana, y de esta manera prepararse para sus misiones dentro de los límites de la fuerza disponible, las armas y los equipos. También es necesario que la fuerza de reserva se organice rápidamente y de esta manera se puedan contemplar todos los aspectos de hombres, equipos y municiones requeridos para la movilización. La tercera función es llevar a cabo la movilización bajo condiciones irregulares. De hecho se trata de una movilización bajo cualquier situación, incluso cuando el enemigo está tratando de entorpecer el proceso de movilización – y se procurará de hacerlo –. Se sabe que las Fuerzas de Israel se van a movilizar y, desde luego, que los enemigos de Israel organizan todo lo que necesitan para entorpecer la movilización de las fuerzas regulares y de la reserva.

El proceso de movilización de la fuerza de la reserva toma más o menos 24 horas. Siempre existe el dilema de cuándo debe uno movilizarse.

¿La movilización evitará el ataque del Ejército enemigo?

¿La movilización será interpretada como un acto provocativo?

¿Podrá llegar a interferir con la economía nacional en caso de que ésta se de por un lapso prolongado?

Para los civiles de Israel esto es algo muy complicado porque no pueden dedicarle tanto tiempo al proceso. El Primer Ministro de Israel solía decir que *cada hora de la movilización es una hora de seguridad para el Estado de Israel*.

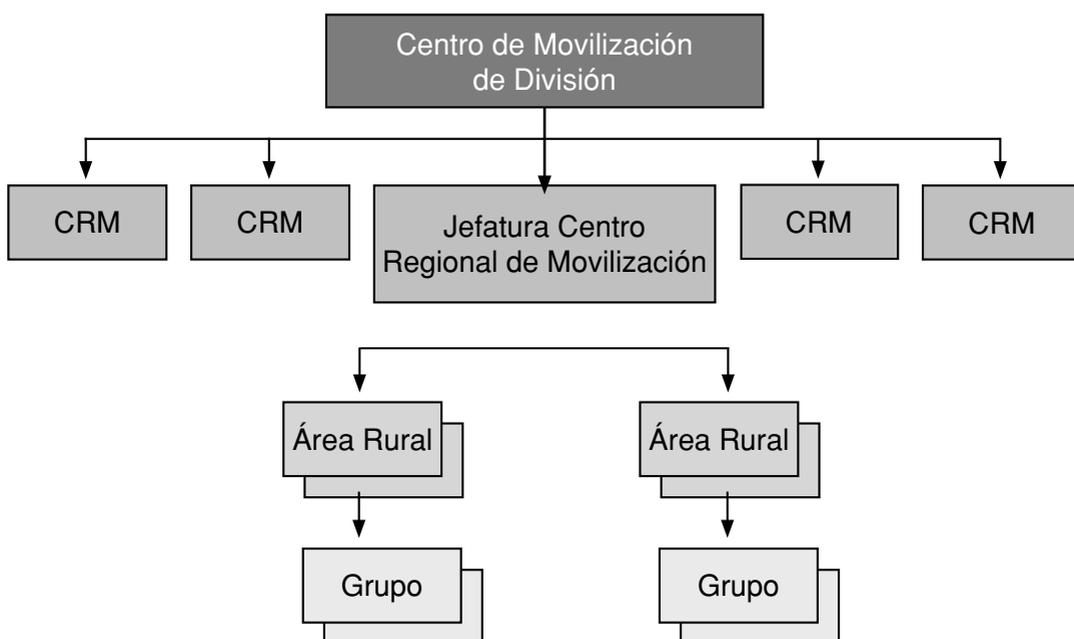
Los principios básicos del método de movilización empleado por Israel se pueden describir de la siguiente manera:

- Cada formación de reserva es responsable por la movilización de sus tropas a través del Centro Regional de Movilización (CRM). Todo comandante de movilización sabe que éste es uno de los problemas que se presenta desde el principio de toda guerra.
- Los medios para la movilización, como los vehículos e instalaciones, provienen de sectores civiles. Estos son puestos a disposición del Ejército como parte del proceso de movilización.
- El sistema de movilización es organizado por sectores territoriales con base en la dirección de los soldados. Esto forma un aspecto muy importante del sistema, debido a que se necesita estar actualizando de

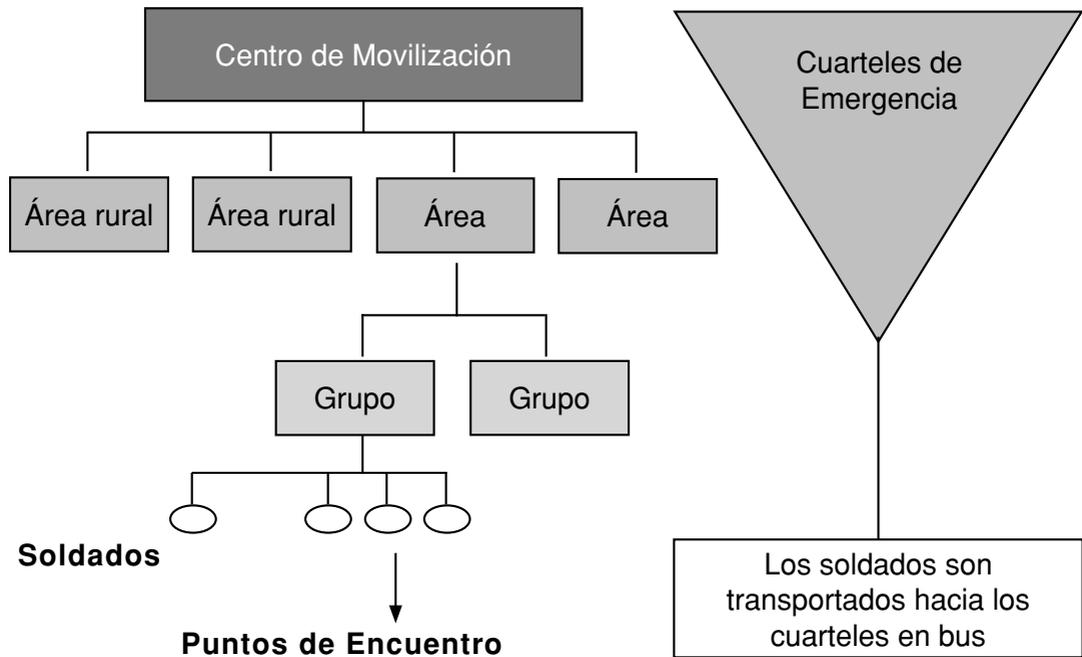
manera continua la información sobre las direcciones de las residencias de los soldados. Se puede decir que una de las partes más importantes de la movilización es el trabajo que hacen los reservistas, sabemos que hay unidades que tienen por misión movilizar a toda una División, de ahí la importancia de conservar bases de datos actualizadas para poder contactar pronta y eficazmente a las reservas.

- El sistema de movilización está en un estado constante de alerta y puede ser activado inmediatamente en cualquier momento del año y del día.
- Toda formación de reserva tiene un oficial de contacto que permanentemente está en comunicación con los soldados reservistas, reportando sus direcciones personales, sus teléfonos particulares, sus celulares, etc.
- Toda formación tiene su propio plan de transporte. La División de Operaciones tiene toda clase de vehículos que pone a disposición de todas las unidades para ser utilizados por los reservistas. Por ser la información un insumo de vital importancia, es revisada de manera frecuente y se actualiza anualmente.

El siguiente gráfico ilustra lo anteriormente expuesto. Ahora bien, todo Centro de Movilización de División cuenta con unos 10 a 15 Centros Regionales de Movilización; en cada CRM se encuentran unos 250 soldados asignados; a su vez cada CRM tiene asignadas áreas rurales y urbanas, y en cada una de esas áreas grupos compuestos por entre 15 y 20 soldados.



En este sistema encontramos dos métodos básicos de movilización, el oculto y el público. En el primero cada soldado es contactado por el jefe de su unidad, en el llamado público se utilizan los medios masivos de comunicación y de esta forma se entera a todos los soldados de la necesidad de reportarse, tal y como se representa en la siguiente gráfica:



Las diferencias entre los dos métodos se hacen más claras en materia de ventajas. El método oculto no es tan importante hoy como lo pudo haber sido en el pasado, tanto a un lado u otro de la frontera se sabe cuándo se está produciendo una movilización.

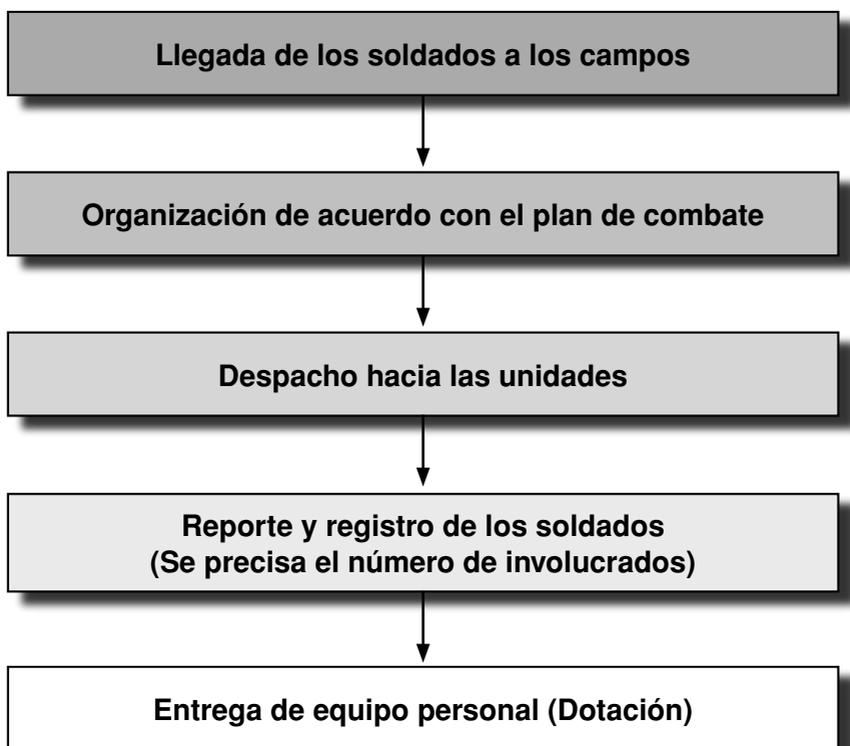
El segundo aspecto tiene que ver con la duración de la movilización cuando el llamado es público, se acorta el tiempo real de ésta. En el llamado oculto es fácil monitorear y supervisar todas las etapas del proceso. Se sabe cuándo los soldados están en el punto de encuentro porque el jefe de grupo le reporta al comandante. Se conoce qué sucede en cada parte del proceso. Cuando se hace un llamado público es difícil tener este tipo de control, los reportes se producen sólo cuando el proceso ha terminado. Cuando se habla de la simplicidad de la operación, en un llamado público no hay un proceso de distribución, factor que es verdaderamente importante y crítico cuando se trata de movilizar tanto reservista, en este caso la movilización oculta es mucho más compleja.

En materia de ejercicios de movilización, realmente es muy difícil ejercer un llamado público. En este sentido se teme una mala interpretación por parte del

enemigo, que se formen la idea que exista una preparación para la guerra, por esta razón un llamado público para los ejercicios no es utilizado y la verdad han sido pocas veces que se ha realizado este tipo de prácticas de movilización.

Finalmente viene el tema de los medios de transporte. Es mucho más fácil organizar una movilización cuando se hace un llamado oculto. Cuando sucede de manera pública, todos los medios de transporte de Israel acuden, como taxis, buses y un sinnúmero de vehículos se ven involucrados en el proceso y eso dificulta enormemente la operación. Si se trata de un llamado oculto, se pueden controlar el número de unidades, los medios de transportes y obviamente ello facilita la movilización.

Las etapas que componen el proceso de movilización, una vez que se ha impartido la orden, son las siguientes:



Pero ¿Cómo puede uno asegurarse de que el sistema funciona cuando se necesita? Sólo mediante el ejercicio. Esa es la razón por la que una vez al año se realiza uno de los tres tipos programados que se tienen. Uno de ellos es el de verificación de direcciones, este es el nivel principal. Se trata de cotejar el que tengamos la dirección de los soldados, de hecho si no conservamos los datos actualizados del lugar de su residencia, pues no llegará a su unidad. La segunda actividad progra-

mada dentro de los ejercicios de movilización, es la del punto de encuentro. Algunas veces el punto de encuentro puede cambiar y si ese es el caso, se debe estar seguro que todo soldado tiene primero su dirección actualizada y segundo, conoce cuál es el punto de encuentro y sabe como llegar a él.

Finalmente se tienen los ejercicios de movilización hacia los cuarteles. Aquí se tiene que verificar todo el sistema. Una vez que los soldados han llegado a las unidades comienzan a participar en la capacitación o entrenamiento militar para evaluar donde están las dificultades y si se han corregido las presentadas en ejercicios anteriores.

Salvo la movilización de soldados, tenemos que movilizar todo tipo de medios, incluidos los diferentes tipos de vehículos. En este aspecto, en la movilización de vehículos, sus propietarios tienen que actualizar la información de sus automóviles, venta, traspaso o accidente. Lo anterior en razón a que en un momento de emergencia, las personas deben saber a qué cuartel de emergencia debe llevar su vehículo. De hecho, el propietario debe llegar hasta el punto de encuentro y conocer el plan operativo para poder ir a sus diferentes unidades.

Dentro de las principales funciones de los vehículos de la reserva, encontramos las siguientes:

- Actualizar la información sobre su unidad de transporte, en especial las novedades que se hayan registrado de manera reciente, dado que este aspecto puede afectar la orden de movilización impartida.
- Los directores de unidad deben enviar un conductor al punto de encuentro para que éste conduzca los vehículos hasta los cuarteles de emergencia.
- Estos vehículos serán posteriormente distribuidos entre las unidades, siguiendo una metodología similar a la aplicada entre los soldados.

Hoy en día se encuentra en funcionamiento un sistema automático y computarizado en los centros de movilización, a fin de acortar y mejorar el proceso. Esta innovación permite agilizar las fases que integran el sistema, ser selectivos en la convocatoria y tener el soporte que permita, por ejemplo, utilizar los diferentes reportes enviados por los soldados desde diferentes puntos en cada parte del proceso. El sistema puede efectuar diez mil llamadas en un lapso de 4 horas. Además, arroja un reporte del resultado de las llamadas y permite verificar en su integridad todo el proceso para efectos de análisis y evaluación.

Este sistema se encuentra integrado a manera de red, a la cual sólo tienen acceso los soldados, existiendo un terminal en cada uno de los centros de movilización. La integridad del mismo se asegura con un programa específicamente

concentrado en esta labor, el cual le procura la seguridad necesaria. Forma parte de esta red un PBX automático que despacha las llamadas y a través del sistema del correo de voz contacta a los soldados impartiendo la orden de ir hasta su unidad.

Este modelo permite tener un excelente control de todo el proceso, saber cuántos soldados atendieron el llamado, cuántos se presentaron a los centros, cuántos llegaron a los puntos de encuentro y finalmente cuántos se incorporaron al proceso de movilización.

La sociedad Israelí invierte miles de fondos y recursos para evitar utilizar el sistema de movilización.

En definitiva, lo que hay que recordar es que para el Estado de Israel el sistema de movilización se acerca más a la idea de una póliza de seguro.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Lo expuesto, nos permite visualizar cómo un Estado en su conjunto se involucra en la movilización. Una sociedad es vulnerable cuando no es capaz de autoajustarse para absorber un cambio repentino o inesperado, es decir, cuando no está preparada para enfrentar sus emergencias.²

De allí que el desastre no obedezca tanto a la magnitud de la catástrofe, cualquiera que sea ella o cualquiera sea su origen, como a la falta de preparación de las estructuras sociales (economía, infraestructura, institucionalidad, formas de organización, modelos educativos, etc.) para prevenirla o para adaptarse con la flexibilidad y capacidad de respuesta necesaria que permita enfrentar sin mayores traumatismos sus efectos.³

Precisamente son estos lineamientos del tema expuesto los válidos para una reflexión en su aplicación al caso nacional, en este sentido, los estados de paz prolongados como ha sido la realidad chilena y la supuesta lejanía de un conflicto externo, afectan peligrosamente los trabajos de preparación de la movilización, pudiendo caer en la pasividad frente al tema, arriesgando con ello el éxito de dicha actividad y sus posteriores consecuencias en los diferentes campos de acción frente a un eventual conflicto.

2 WILCHES-CHAUX, Gustavo; Abogado y Cientista Político, publicación "Herramientas para la Crisis: Desastres, Ecologismo y Formación Profesional", publicado por el Sena en 1989, fundador de la Red de Estudios Sociales sobre Desastres en América Latina, actualmente trabaja como consultor independiente, profesor universitario y escritor.

3 JARAMILLO & SANTANA; Biólogos e Investigadores sobre "Emergencias Nacionales", texto de divulgación sobre emergencias forestales y agropecuarios en: "Prevención e impacto y restauración de los ecosistemas", Universidad Nacional Autónoma de México, México DF., pp 45-52. 1999.

Es así que conforme a la experiencia internacional en materia de conflictos externos, a partir de la década de los 60 éstos han sido esencialmente violentos y, por lo general de corta duración, por lo que la capacidad de reacción de nuestra Movilización debe ser excepcionalmente eficiente, eficaz y oportuno. (Conflictos Árabe-Israelí, Malvinas, Perú-Ecuador, guerras del Golfo Pérsico...).

En Chile la responsabilidad de la movilización recae en el Presidente de la República y el cumplimiento de las etapas es descentralizado y se materializa a través de los Directores de los Campos de Acción, coordinados por el Ministerio de Defensa Nacional, a través de sus órganos de trabajo, EMDN y DGMN. En este sentido, la Ley de Movilización N° 18.953 y su Reglamento Complementario, sólo se cumple parcialmente, pues ella trató -con un muy buen espíritu- de involucrar actores del más alto nivel en un tema de carácter nacional, como una forma de poner a disposición del esfuerzo bélico los medios humanos y materiales de los campos de acción.

Dicho incumplimiento parcial se refleja en la inexistencia de una real y eficaz interacción en materias de movilización a nivel interministerial, pese a lo previsto en la ley. En la práctica, la Movilización Nacional se prepara a nivel EMDN., DGMN. y FF.AA., lo que representa sólo una parte del sistema.

Derivado de lo anterior, desde la promulgación de la Ley 18.953 de Movilización, no se han habilitado las Oficinas de Movilización de los Campos de Acción interno, externo y económico. Estas oficinas deben ser coordinadas por el Ministerio de Defensa Nacional (EMDN).

Conforme a las experiencias foráneas y tendencias tratadas en el presente artículo, la movilización en nuestro país no debe ser considerada de aplicación para un solo estado de excepción constitucional, tal como se establece en la legislación nacional, donde su ejecución se lleva a cabo sólo a partir de la declaración de un estado de Asamblea, hecho que crea naturales aprehensiones en el ámbito político nacional, esto con abstracción al tipo y forma de gobierno. En definitiva, la movilización se concretaría para cooperar en cualquier estado de emergencia que el país lo requiera.

Asimismo, se reconoce la dificultad que en el transcurso del tiempo y desde que el procedimiento de planificación nacional se estableció, la imposibilidad de lograr un compromiso permanente de los diversos estamentos que deben participar, aportar antecedentes y formular requerimientos para una adecuada previsión de Movilización Nacional. Esta situación ameritaría crear las condiciones necesarias para generar el compromiso suficiente de los diferentes actores del sistema de defensa nacional que permita, en definitiva, optimizar el uso de los recursos escasos de la nación ante cualquier situación de emergencia que pueda vivir el país.

Prever, como se evidencia en el caso de Israel, es prestar toda la capacidad de respuesta de que dispone el país, para que la sociedad esté en condiciones de actuar disciplinada y coordinadamente cuando sea necesario. Esta acción de convocar las voluntades de todos los sectores de la nación a fin de solucionar situaciones de emergencia, es la Movilización Nacional.

DE TLATELOLCO A PELINDABA: LA PROPUESTA AFRICANA POR ESTABLECER UNA ZONA LIBRE DE ARMAS NUCLEARES EN EL CONTINENTE

ADELA CUBILLOS MEZA*

This document analyses the effects and scope of initiatives in order to establish zones free from nuclear weapons both in Latin America and Africa. During the 1970's, by means of the Treaty of Tlatelolco (1968), Latin America established the continent as a nuclear-weapon-free zone. Years before, in 1964, the Assembly of Heads of States and Government of Africa, on behalf of the African continent, solemnly declared at the Summit Conference of the Organization of African Unity (OAU) their readiness to achieve, by means of an international treaty, freely concluded, forbidding the production and absolute control over atomic weapons in their region. But, unlike the Latin American proposal, the African did not make any progress.

It is said that the dynamics of the Cold War did not have any interference in the Latin American case. However, the world's bipolarity played an important role in the African proposal, stopping it. This proposal only concluded after the Cold War was over, as the Treaty of Pelindaba, signed in 1996.

This Treaty coincided with the Conference for Disarmament of 1995 for the Review and Extension Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). This conference admitted that creating nuclear-weapon-free zones enhances peace and security both in the regions and the whole world.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la energía nuclear tiene dos caras, una pacífica, cual es la aplicación de la energía nuclear en la producción de nucleoelectricidad, aplicaciones en la industria, medicina, alimentación, etc, y la otra es bélica, el uso de la energía nuclear para la fabricación de armas atómicas. Esta dualidad del uso de la energía nuclear es la que ha provocado un amplio debate en torno a sus posibilidades de desarrollo.

* Profesora de Historia y Geografía. Universidad de Chile. Magíster en Estudios Internacionales. Universidad de Chile. Doctorado en Estudios Americanos Universidad de Santiago. Jefa del Departamento de Historia de la Escuela Militar. Miembro de la Academia de Historia Militar.

Con el estallido de las bombas atómicas sobre las ciudades de Hiroshima y Nagasaki el año 1945 se puso fin a la Segunda Guerra Mundial, es por ello que se considera que la energía nuclear tuvo un nacimiento “trágico”. Las primeras potencias nucleares, Estados Unidos y luego la Unión Soviética detonaron artefactos nucleares que provocaron grandes temores a la humanidad, posteriormente lo hizo Gran Bretaña, Francia, China e India. Frente a esta proliferación nuclear surgieron voces que propiciaron un control de las armas nucleares, así surgió la Comisión de Desarme en el seno de las Naciones Unidas el año 1948.¹

Posteriormente y a raíz de la crisis de los misiles de Cuba de 1962, la preocupación por el desarme dio origen a propuestas por establecer Zonas Libres de Armas Nucleares. Junto a ello surge un Régimen de No Proliferación Nuclear.²

Este trabajo analiza los efectos y alcances de las iniciativas por establecer Zonas Libres de Armas Nucleares (en adelante ZLAN) en el continente africano en la década de los sesenta y la vinculación e interrelación que se produjo entre África y América Latina.

En la década de los sesenta, África a través de los Jefes de Estado y de gobierno del África reunidos en la Conferencia Cumbre de la Organización de la Unidad Africana (OUA), declararon solemnemente que estaban listos para llevar a cabo, a través de un acuerdo internacional libremente concordado, un tratado que prohibía la manufactura y el control absoluto de las armas atómicas en su región.

En la misma época, América Latina plantea que su propio continente fuere declarado como una zona libre de armas nucleares.

Analizar las propuestas africana y latinoamericana nos permitirá establecer temas comunes que convergen en el área nuclear entre ambos continentes.

Los inicios de la propuesta africana

La propuesta de África el año 1964 por establecer al continente como una zona libre de armas nucleares no prosperó, sin embargo, la propuesta latinoamericana en 1967 sí lo hizo, entonces la pregunta que surge es:

¹ La Asamblea General, en virtud de su resolución 502 del 11 de enero de 1952, creó la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas bajo el Consejo de Seguridad con un mandato general sobre cuestiones de desarme. Sin embargo, a partir de 1959 sólo se reunió ocasionalmente. En, Asamblea General, Resoluciones Aprobadas por la Asamblea General durante el 6º período. Pagina principal de las Naciones Unidas www.un.org

² El régimen de no proliferación nuclear es un conjunto de acuerdos internacionales que constituyen el marco regulatorio que rige el comportamiento de los Estados, de organismos internacionales y de otros actores en el área nuclear. El régimen en su carácter de marco regulatorio, incluye medidas cuyo objetivo es reducir la demanda de armas nucleares y/o restringir la oferta de componentes y armas nucleares. En, Mónica Serrano “El Régimen Internacional de la No Proliferación Nuclear” *Revista Mexicana de Política Exterior* N.º 47, Año 1995, p. 141.

¿Por qué la propuesta africana por establecer al continente como una zona libre de armas nucleares no fue posible en los años sesenta y sólo se materializó en los años 90? ¿Fue el contexto de la Guerra Fría un factor determinante en la posibilidad de éxito de la propuesta africana?

¿Qué tienen en común los Estados africanos y los latinoamericanos en el área nuclear?

Se postula que la dinámica de la Guerra Fría para el caso latinoamericano no tuvo ninguna injerencia, sin embargo para la propuesta africana la bipolaridad mundial jugó un importante papel en detener esta propuesta y ella sólo se materializó una vez que finalizó la Guerra Fría. Por lo tanto el Tratado de Pelindaba el año 1996 fue el resultado de un largo camino recorrido por los países de África para lograr establecer a su continente como una ZLAN.

Este tratado coincidió con la Conferencia de Desarme de 1995 para la Revisión y Extensión del Tratado de No Proliferación Nuclear, TNP.³ Esta Conferencia reconoció que la creación de Zonas Libres de Armas Nucleares incrementa la paz y la seguridad mundial y regional.

Por otra parte, el desarrollo nuclear de Sudáfrica determinó la postura del continente africano frente a los acuerdos para la no proliferación nuclear.

Definición y antecedentes de Zona Libre de Armas Nucleares

Para una clara comprensión del tema, se hace necesario definir qué es una Zona Libre de Armas Nucleares, para ello se adoptan las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución N° 3472 de 11 de diciembre de 1975 adoptó una definición de Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN):

“Una Zona Libre de Armas Nucleares, como regla general, es cualquier zona reconocida como tal por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establecida por cualquier grupo de Estados en el libre ejercicio de su soberanía y en virtud de un tratado o convención. En esta área quedan prohibidas la fabricación y la ad-

³ TNP, Tratado de No Proliferación Nuclear que fue aprobado en 1968, que reconoció la existencia de cinco potencias nucleares, Rusia, China, Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos. Por lo tanto con este Tratado surge una categoría de Estados Poseedores de Armas Nucleares (EPAN) y Estados No Poseedores de Armas Nucleares (ENPAN). Prohíbe la fabricación de artefactos explosivos nucleares para los Estados miembros que no poseen armas nucleares. Cooperación en las aplicaciones de los usos pacíficos de la energía nuclear y negociaciones entre los EPAN para un desarme total. Este Tratado es el más importante en materia de no proliferación nuclear y el que ha provocado mayores críticas por su carácter discriminatorio, a pesar de ello hoy en día 180 países lo han ratificado.

quisición del control directo e indirecto sobre armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, ojivas o minas basadas en la fusión nuclear o la fisión”.⁴

Esta definición fue tomada de la propuesta mexicana al definir a través del Tratado de Tlatelolco una ZLAN.

La Resolución N° 3472 de la Asamblea General también recomendó a los Estados que establecen ZLAN guiarse por los siguientes principios:

- a) Las obligaciones relativas al establecimiento de tales zonas pueden ser asumidas no sólo por un grupo de Estados, incluyendo continentes completos o grandes regiones geográficas, sino también por un grupo más pequeño de Estados e incluso países individuales.
- b) Los convenios de las ZLAN deben garantizar que la zona será y permanecerá efectivamente libre de toda arma nuclear.
- c) La iniciativa para la creación de una ZLAN deberá provenir de los Estados que pertenezcan a la región, y la participación debe ser voluntaria.
- d) Cuando una zona se proponga abarcar una región, la participación de todos los Estados militarmente poderosos, y de manera preferible todos los Estados de esa región, aumentará la efectividad en la zona;
- e) Los convenios deben promover el desarrollo económico, científico y tecnológico de los miembros de la zona a través de la cooperación internacional en todos los usos pacíficos de la energía nuclear y;
- f) El tratado que establezca la zona debe ser de duración ilimitada.⁵

En 1985 la Resolución 3472 B (XXX) de la Asamblea General de 11 de diciembre declaró que: “*Las zonas libres de armas nucleares constituyen uno de los medios más eficaces para prevenir la proliferación, tanto horizontal como vertical, de las armas nucleares y para contribuir a eliminar el peligro de un holocausto nuclear*”.⁶

Las Resoluciones de la Asamblea General en esta materia han ido contribuyendo a la aplicación del régimen de no proliferación nuclear, y además han ido entregando los mecanismos jurídicos necesarios para que dicho régimen sea respetado.

⁴ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 3474 de 11 de diciembre de 1975, denominada “Estudio Amplio de Cuestión de Zonas Libres de Armas Nucleares en todos sus Aspectos” en: www.un.org

⁵ *Ibidem*.

⁶ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 3472 B (XXX) de 11 de diciembre de 1985. En *Revista Desarme*, Naciones Unidas, Volumen XIV, número 3, Año 1991, p. 110.

Con todo, uno de los principales propósitos por establecer la ZLAN fue también: *“promover la seguridad nacional y regional, debe también considerarse como parte del proceso de evitación de la proliferación de las armas nucleares, de la detención de la carrera de armamentos nucleares y de la disminución del peligro de una guerra nuclear. Por consiguiente, este proceso guarda relación con los intereses de todos los Estados”*.⁷

Todas las resoluciones permitieron, además, que a lo largo del tiempo la creación de ZLAN cobraran cada vez más reconocimiento internacional.

Zonas Libres de Armas Nucleares en regiones deshabitadas

Las primeras áreas en donde se establecieron Zonas Libres de Armas Nucleares fueron las áreas deshabitadas del planeta : la primera corresponde al Tratado Antártico de 1959, luego el Tratado del Espacio Ultraterrestre (1967) y el Tratado de los Fondos Marinos, Oceánicos y su Subsuelo (1971), todos ellos prohíben la actividad militar o el despliegue de cualquier arma de destrucción masiva dentro de las zonas de aplicación respectivas: Su ámbito de aplicación se limita a lugares inhabitados y no requieren de la supervisión del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

Zonas Libres de Armas Nucleares en zonas habitadas: Los primeros esfuerzos

Al mismo tiempo de las propuestas en zonas deshabitadas surgieron propuestas por establecer ZLAN en regiones habitadas del planeta.

El concepto de una ZLAN se desarrolló por primera vez a fines del decenio de 1950, como una medida que complementara los esfuerzos por establecer un régimen mundial de no proliferación de armas nucleares. Aunque pronto adquirió importancia las propuestas regionales en donde los Estados no poseedores de armas nucleares y por derecho propio, expresaron su deseo de protegerse de los ensayos nucleares y de los posibles enfrentamientos entre las potencias nucleares.⁸

Una de estas propuestas fue la polaca en 1958, denominada Plan Rapcki, la que fue presentada a la Asamblea General de la ONU para tratar a Alemania Oriental y Occidental, Checoslovaquia y Polonia, como una ZLAN. Los demás países tendrían la oportunidad de unirse a ella. Esta propuesta no prosperó porque

⁷ Bariyu A. Adeyemi “Perspectivas de Creación de Una Zona Libre de Armas Nucleares en África”. *Revista Desarme* de las Naciones Unidas, Volumen XIV, Número 3, 1991 p. 111.

⁸ Anuario de las Naciones Unidas Sobre Desarme. “Zona Libre de Armas Nucleares - Tratado Sobre la Zona Libre de Armas Nucleares en África” Volumen 20, 1995, p. 57.

Polonia formaba parte del Pacto de Varsovia, por lo tanto se podían originar problemas de seguridad entre los Estados del Pacto de Varsovia y aquellos Estados que formaban parte de la OTAN.

Otra propuesta fue el Plan Gomulka de 1963, que, resucitando al Plan Rappacki propuso una congelación de armas nucleares en Europa, plan que no prosperó pues los norteamericanos otorgaban poco valor al control sobre la ubicación de las armas si no iba acompañado de un control sobre su producción.⁹

Por su parte, durante las negociaciones del TNP en 1967, se incorporó en el Artículo VII, por iniciativa de los Estados no alineados, una disposición referente a las zonas libres de armas nucleares: "*Ninguna disposición de este tratado menoscabará el derecho de cualquier grupo de Estados a concertar tratados regionales a fin de asegurar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios*".¹⁰

El resultado de estas disposiciones fueron los Tratados de Tlatelolco en 1968 que estableció a América Latina y el Caribe como ZLAN y el Tratado de Rarotonga, el que también estableció como ZLAN al Pacífico Sur.

Hoy en día existen cuatro Tratados multilaterales que establecen ZLAN en áreas habitadas y que cubren casi la mitad de los países del mundo; en orden cronológico son:

1. Tratado Para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco).
2. Tratado sobre la Zona Libre de Armas Nucleares del Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga).
3. Tratado sobre la Zona Libre de Armas Nucleares del Sureste Asiático (Tratado de Bangkok).
4. Tratado sobre la Zona Libre de Armas Nucleares en África (Tratado de Pelindaba).

Junto a ellos existe un Acuerdo Bilateral entre Argentina y Brasil que establecen una Política Nuclear Común, firmado el 28 de noviembre de 1990. En el Acuerdo se establece un sistema de cooperación y control de las instalaciones y materiales nucleares entre ambos países.

⁹ CALVOCORESSI, Peter, "*Historia Política del Mundo Contemporáneo*" (Editorial Akal, Madrid 1987) p. 43.

¹⁰ Anuario de las Naciones Unidas sobre Desarme. "Zona Libre de Armas Nucleares- Tratado Sobre la Zona Libre de Armas Nucleares en África". Volumen 20, 1995, p. 57.

El Tratado de Tlatelolco

De estas cuatro propuestas la que tuvo inmediata aceptación y aprobación fue la mexicana a través del Tratado de Tlatelolco.

Tlatelolco se gestó en un período inquietante de la Guerra Fría, se había producido hacía poco el intento de invasión a Cuba y la Crisis de los Misiles. De allí que los presidentes de Brasil, México, Bolivia, Ecuador y Chile plantearon el 29 de abril de 1963 la necesidad de aislar a América Latina de la zona de confrontación nuclear en una “Declaración sobre Desnuclearización de América Latina”, la cual fue recogida en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1967. De esa forma los países latinoamericanos se estaban protegiendo de una conflagración nuclear, la que no estaba lejos de la realidad, dada la capacidad de destrucción que habían alcanzado las armas nucleares y las tensiones entre las superpotencias de la Guerra Fría. Los objetivos del tratado eran poner fin a los ensayos nucleares y hacer imposible la proliferación de esas armas.

El Tratado de Tlatelolco se abrió a la firma el 14 de febrero de 1967 y entró en vigencia el 24 de abril de 1969; fue creado para asegurar la ausencia de armas nucleares en la zona de aplicación definida en el tratado, para contribuir a la no proliferación de armas nucleares, para promover el desarme general y completo, para utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidas a la jurisdicción de las partes y para prohibir e impedir el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, por cualquiera de las partes directa o indirectamente, por mandato de terceros o en cualquier otra forma, para prohibir el recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectamente por cualquiera de las partes, por mandato a terceros o de cualquier otro modo y para que las partes contratantes se abstengan de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, el ensayo, el uso, la fabricación, la producción, la posesión o el dominio de toda arma nuclear o de particular en ello de cualquier manera.¹¹

Los 33 Estados de la región de América Latina y el Caribe han firmado el tratado. El tratado creó un Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina (OPANAL), el que traduce y materializa a través de sus órganos y procedimientos, el compromiso de los países de la región con el estatuto de desnuclearización que se impusieron.¹²

¹¹ GONZÁLEZ GÁLVEZ, Sergio “América Latina como una zona de paz: el problema del control de armamentos” *Revista Mexicana de Política Exterior* N° 50, Primavera-Verano de 1996, p. 17.

¹² LLANOS MANSILLA, Hugo, *La Protección Jurídica del Medio Ambiente en Chile, Convenios Internacionales, Red Internacional del Libro*, Santiago 1995.

Así, la Resolución N° 2286 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 5 de diciembre de 1967 en su Artículo I establece que:

*“Acoge con especial beneplácito el tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina que constituye un acontecimiento de significado histórico en los esfuerzos para evitar la proliferación de armas nucleares y promover la paz y la seguridad internacionales y, al mismo tiempo, consagra el derecho de los países latinoamericanos a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos comprobados para acelerar el desarrollo económico y social de sus pueblos”.*¹³

Por tanto, Tlatelolco se convirtió en pionero en establecer una ZLAN en territorios habitados del planeta y tuvo la aceptación y apoyo de la mayor parte de los países de América Latina y, principalmente, no tuvo la oposición de las potencias de la Guerra Fría. Por lo tanto la bipolaridad para el caso latinoamericano no fue un obstáculo en materia de desnuclearización.

El Tratado de Pelindaba: el largo camino hacia su materialización

La propuesta africana por establecer una ZLAN en el continente corrió distinta suerte que la latinoamericana. El año 1960 y después que Francia realizara ensayos nucleares en el Sahara, los Estados del África reunidos en la Organización de la Unidad Africana propusieron que el continente africano se convirtiera en una ZLAN.

Así, la resolución de la Asamblea General de 24 de noviembre de 1961 expresaba que:

“Reconociendo la necesidad de mantener a África ajena a toda rivalidad en el terreno de las luchas ideológicas entre las potencias participantes en la carrera armamentista, y más especialmente en el terreno de las armas nucleares,

Reconociendo que la tarea del desarrollo económico y social de los Estados africanos requiere que se dé atención ininterrumpida a esos Estados, para poder lograr sus objetivos y contribuir plenamente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales,

Pide a los Estados miembros:

- a. Que se abstengan de efectuar o continuar en África ensayos nucleares en cualquier forma.*

¹³ Resolución 2286 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 5 de diciembre de 1967, denominada “Tratado Para la proscripción de las armas nucleares en América Latina”: www.un.org

- b. Que se abstengan de usar el territorio, las aguas territoriales o el espacio aéreo de África para ensayar, acumular o transportar armas nucleares;
- c. Que consideren el continente africano como una zona desnuclearizada y que lo respeten como tal¹⁴.

Por tanto, esta resolución de la Asamblea General pidió a todos los Estados que se abstuvieran de efectuar ensayos nucleares en cualquier forma, de usar el territorio para ensayar, acumular o transportar armas nucleares y que respetaran el continente africano como una zona desnuclearizada.

Posteriormente, en El Cairo, la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana aprobó la Declaración sobre Desnuclearización en África. Los Jefes de Estado y de Gobierno africanos tenían como intención, a través de esta histórica decisión de cumplir dos obligaciones básicas: la concertación de un acuerdo, con el auspicio de las Naciones Unidas, de no fabricar armas nucleares; y la petición dirigida a las principales potencias nucleares de que respetaran los principios y las disposiciones de la Declaración.

En 1965 la Asamblea General a través de la Resolución 2033 (XX) de 3 de diciembre de 1965, aprobó esta Declaración y pidió a los Estados que se abstuvieran de ensayar, fabricar o desplegar armas nucleares en África.¹⁵

A mediados de los setenta, a raíz del desarrollo nuclear alcanzado por Sudáfrica, el núcleo de las resoluciones comenzó a cambiar, pasando de la concertación de un tratado sobre desnuclearización a la consideración de los obstáculos que planteaba la política sudafricana al respecto: la negativa de Sudáfrica de firmar el TNP y a concertar un acuerdo de salvaguardias adecuado con el OIEA; los indicios de la realización de ensayos nucleares; las incursiones militares dentro de los territorios de los Estados de la línea del frente y vecinos y la continuación de la política del *apartheid* frente a la condena universal.¹⁶ Por lo tanto, y a raíz de la situación anteriormente descrita, los Estados africanos no realizaron un nuevo intento que culminara en un tratado.

Sin embargo, a partir de la década de los noventa el escenario regional e internacional fue cambiando y nuevamente los Estados africanos consideraron que había llegado el momento de materializar su propuesta por establecer al continente como una ZLAN.

¹⁴ Resolución 1.652 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 24 de noviembre de 1961 denominada "Consideración de África como zona desnuclearizada" en www.un.org

¹⁵ Bariyu A. Adeyemi "Perspectivas de Creación de Una Zona Libre de Armas Nucleares en África". *Revista Desarme de las Naciones Unidas* Volumen XIV, Número 3, Año 1991, p. 114.

¹⁶ *Anuario de las Naciones Unidas Sobre Desarme*. Volumen 20, Año 1995, p. 59.

Los cambios en el ámbito regional que permitieron avanzar en esta propuesta dicen relación principalmente con el desarrollo nuclear de Sudáfrica.

El desarrollo nuclear de Sudáfrica

De todos los Estados africanos sólo tres emprendieron programas nucleares, ellos fueron: Argelia, Egipto y Sudáfrica, de los tres países, sólo Sudáfrica fabricó armas atómicas. El desarrollo atómico con fines bélicos de Sudáfrica tiene su origen en las grandes reservas de uranio que posee el país y que, posterior a la Segunda Guerra Mundial, fue un importante proveedor de este mineral para los ensayos nucleares de Estados Unidos y Gran Bretaña. Para entender el porqué fabricó artefactos nucleares hay que analizar la situación de Sudáfrica durante la Guerra Fría. De una parte el poder que tuvo el Partido Nacionalista representado por sus tres primeros ministros; Malan (1948-1954), Strijdom (1954-1958) y Verwoerd (1958-1966), para fomentarlo a través de las leyes y de su fuerte liderazgo. También la política formal de segregación racial en lo político y en lo social, conocida como “apartheid” que logró reforzar la hegemonía de los blancos. Junto a lo anterior, los nacionalistas transformaron a Sudáfrica en una república en 1961 lo que significó salir de la Commonwealth.

Debido a la situación geopolítica e ideológica que se relacionaba con su posición en el mapa y con la política de segregación por parte de los blancos expresada en el apartheid, Sudáfrica sólo se involucró marginalmente en los compromisos y las crisis de la Guerra Fría.¹⁷

Hasta la década de los sesenta, Sudáfrica era considerado casi un Estado paria por la comunidad internacional por su política del apartheid, y desde aquellos años y hasta los años ochenta los gobiernos sudafricanos debieron idear distintas estrategias para desafiar a las potencias. Entre éstas se cuenta el desarrollo de un programa nuclear con fines bélicos.

También hay que considerar que para Sudáfrica el incremento de la influencia soviética en el África Subsahariana, la presencia de tropas cubanas en Angola y la independencia de Zimbabwe constituían amenazas que debían ser repelidas de alguna forma. De allí que algunos consideran que el arsenal nuclear sudafricano era un arma diplomática más que disuasiva *“También era un arma política porque, al considerarse Sudáfrica como parte inseparable del mundo occidental, la posesión de un arsenal nuclear aun limitado, le habría permitido disponer de un eficaz instrumento de presión política ante estos países”*.¹⁸

¹⁷ Howard Michael, Louis W Roger (Ed.) *Historia Oxford del Siglo XX* (Editorial Planeta, Barcelona 1999), p. 471.

¹⁸ Pérez Caldentey, Ignacio. “Sudáfrica: Un Caso de Desarme Nuclear Unilateral” en *Revista del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 15 de julio de 2003. www.realinstitutoelcano.org/documentos/57 p. 2.

Así, y considerando la capacidad nuclear de Sudáfrica, los países de occidente lo tratarían con mucha cautela a pesar de la política del apartheid.

Con todo, Sudáfrica construyó un total de siete armas nucleares, y lo que empezó como un programa con fines pacíficos fue convirtiéndose poco a poco, y en la medida que era aislada internacionalmente, en un programa con fines bélicos. También hay que destacar que este programa se llevó a cabo en el más absoluto secreto y que en los años setenta el país ya disponía de una capacidad nuclear importante y contaba con sitios de prueba. Uno de los emplazamientos nucleares fue localizado por satélites espía soviéticos en 1977 y por ello Sudáfrica perdió su puesto en el Consejo de Gobernadores de la Agencia Internacional de Energía Atómica.¹⁹

La acción de las Naciones Unidas frente a la política nuclear sudafricana se materializó con la adopción de la Resolución del Consejo de Seguridad N° 418 de 1977, *en la que se decidió que todos los Estados debían abstenerse de prestar cooperación a Sudáfrica para la fabricación y desarrollo de armas nucleares, y la preparación de dos estudios sobre aspectos de la capacidad nuclear de Sudáfrica.*²⁰

Finalmente, la decisión de desarme de Sudáfrica puede ser analizada con la misma óptica del porqué de la fabricación de armas atómicas.

Por una parte, las transformaciones en el escenario internacional, la caída del Muro de Berlín, la retirada de las tropas cubanas de Angola, el fin de la Guerra Fría y por otra, la política interna de poner fin al apartheid llevaron a la necesidad de poner fin a la fabricación de artefactos nucleares. La elección en 1989 de Frederik De Klerk como Presidente, quien entendía que los problemas del país eran de orden político y no militar y que la posesión de armas nucleares por parte de Sudáfrica constituía un obstáculo fundamental para las relaciones con la comunidad internacional. En 1990 De Klerk anunciaba que daba por finalizado el programa nuclear e iniciaba negociaciones para la adhesión de Sudáfrica al TNP.²¹ Un aspecto fundamental de la política exterior sudafricana ha sido desde esa fecha, su adhesión a la no proliferación nuclear y es citado como ejemplo de desarme voluntario unilateral.

Conclusión del Tratado de Pelindaba

El corolario de todo este proceso fue la firma del Tratado de Pelindaba en 1996. Uno de los significados más importantes de la culminación de todo este largo

¹⁹ En 1977 la URSS. dio la información de que existía un polígono subterráneo para ensayos nucleares en el Desierto de Kalahari. Luego, en 1979, un satélite de Estados Unidos transmitió señales de un haz de luz en el Atlántico Sur el que correspondía al provocado por una explosión nuclear sobre la superficie terrestre o cerca de ella. En: Anuario de las Naciones Unidas Sobre Desarme, Volumen 20, Año 1995, p. 59.

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Pérez Caldentey, Ignacio. "Sudáfrica: Un Caso de Desarme Nuclear Unilateral" en Revista del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 15 de julio de 2003. www.realinstitutoelcano.org/documentos/57 p. 9.

camino emprendido por el continente africano para llegar a establecer una ZLAN, fue la decisión de Sudáfrica de poner fin a su programa nuclear con fines bélicos.

Con todo, los impedimentos para que esta propuesta prosperara tuvieron que ver con la dinámica de la Guerra Fría y con las tensiones propias de la bipolaridad. El desarrollo nuclear de Sudáfrica jugó un papel importante en esta tensión. La resolución de la Asamblea General, como podemos observar, tampoco tuvo la fuerza que se requería para hacerla prosperar.

Finalmente, el Tratado de Pelindaba fue aprobado en junio de 1995 en la 3^o sesión de la Asamblea de la Organización de la Unidad Africana de Jefes de Estado y de Gobierno, llevado a cabo en Addis Abeba, Etiopía, y fue endosado posteriormente en la 50^o sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El tratado declara a África como una ZLAN, constituyendo así un paso importante a la consolidación del régimen de no proliferación nuclear, de la promoción de la cooperación en las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear, el desarme general y completo y del realce de la paz y seguridad regionales e internacionales.

A partir de 1991 las amenazas de la Guerra Fría que Sudáfrica sentía respecto de su seguridad habían desaparecido, ya que había renunciado a las armas nucleares, como también su adhesión al TNP, se tradujo en el sometimiento de todo su material nuclear a salvaguardias de la OIEA.²²

El tratado se preparó bajo los auspicios de las Naciones Unidas y en colaboración con la Organización de la Unidad Africana; y las disposiciones de este confían al OIEA la tarea de verificar el cumplimiento de los compromisos de uso pacífico asumidos por los Estados partes, mediante la suscripción de acuerdos de salvaguardias de amplio alcance, los que consisten en las disposiciones normales relativas a las ZLAN que prohíben la posesión, el desarrollo, la adquisición o el establecimiento y la prohibición de ensayos con cualquier explosivo nuclear. Este tratado va más allá que el TNP y los modelos anteriores de ZLAN, pues aborda de manera específica asuntos como el de la prohibición de ataques armados a las instalaciones nucleares; la protección física del material nuclear; y preocupaciones nucleares como la posibilidad de que existan dispositivos de este tipo aún encubiertos y que se destruyan instalaciones para usos pacíficos o que se conviertan para fabricar tales elementos.²³

Por su parte la resolución de la Asamblea General de la ONU de 29 de noviembre de 2001, establece lo siguiente:

²² Blix Hans. "Los Acuerdos de Salvaguardias del OIEA y el Cumplimiento de las partes en las Zonas Libres de Armas Nucleares" en pagina del Organismo Internacional de Energía Atómica www.oiea.org

²³ *Ibidem*.

Hace un llamamiento a los Estados de África que aún no lo hayan hecho para que firmen y ratifiquen lo antes posible el tratado sobre una zona libre de armas nucleares en África (Tratado de Pelindaba) a fin de que pueda entrar en vigencia sin demora;

Hace un llamamiento a los Estados de África que no son parte en el TNP, que aún no lo hayan hecho para que concierten acuerdos de salvaguardias amplias con el Organismo Internacional de Energía Atómica de conformidad con lo dispuesto en dicho tratado.²⁴

Con todo, la propuesta africana tuvo que esperar 32 años para materializarse, sin embargo, en ese lapso algunos Estados africanos iniciaron programas para el desarrollo de la energía nuclear, entre ellos Egipto y Argelia, pero a diferencia de Sudáfrica, ambos países emprendieron programas nucleares con fines pacíficos.

Finalmente, el continente africano se ha constituido como la única zona creada hasta ahora, que incluye a un Estado que previamente había desarrollado armas nucleares y que renunció a ellas en pro de la paz y la seguridad de la región.

Ventajas y desventajas políticas y militares de las ZLAN

Las ventajas o los efectos positivos de establecer Zonas Libres de Armas Nucleares desde Tlatelolco a la fecha, dicen relación principalmente con la creación de una *conciencia universal* del peligro que representan para la humanidad la proliferación de armas nucleares.

Los primeros intentos por establecer ZLAN sirvieron de ejemplo e inspiración para la creación de otras regiones desnuclearizadas. También hay que agregar que los tratados que establecen ZLAN no prohíben la investigación para el uso pacífico de la energía nuclear.

Para el caso africano, Pelindaba ha contribuido a la consolidación de un régimen de no proliferación que promueve la cooperación en las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear, promueve el desarme general y completo para la seguridad regional e internacional.

Por otra parte, probablemente una de las desventajas que se pueden vislumbrar es que en las nuevas Zonas Libres de Armas Nucleares del África y del Asia no se eslabonan en continuidad con el trípode Antártica, Tlatelolco, Rarotonga.

²⁴ Resolución N.º 56/17 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 21 de diciembre de 2001 Tratado sobre una zona libre de armas nucleares en África, (Tratado de Pelindaba) en www.un.org

Lo que podría provocar “espacios sin protección” y que, eventualmente, podrían ser usados para emplazar o instalar armas nucleares.

Sin embargo Pelindaba está configurado sobre la base de una definición más estricta de los espacios marinos (aguas interiores, mar territorial, aguas archipelágicas) que ninguno de los otros instrumentos que establecen Zonas Libres de Armas Nucleares.

Hay que destacar también en este aspecto lo que sostiene Edmundo Vargas Carreño, Secretario General de OPANAL: *“El hecho de que las potencias nucleares reconocidas como tales –China, Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte– se hayan comprometido no emplear las armas nucleares y a no amenazar con su empleo contra las Partes Contratantes del Tratado constituye para nuestra región una garantía en materia de seguridad nuclear de la mayor importancia”*.²⁵

Finalmente, sin constituir una desventaja por sí misma se puede señalar que, a pesar de la existencia y del reconocimiento de las ZLAN la proliferación de armas nucleares no se ha detenido.

*En este sentido el Secretario General de OPANAL ha indicado algunas limitaciones que actualmente afectan al Régimen Internacional de las Zonas Libres de Armas Nucleares. Algunos de estos aspectos provienen del estado insatisfactorio de los tratados de desarme, en general, que continúan contemplando cláusula de retiro excesivamente permisivas y no explicitan la vigencia en todo tiempo y circunstancia de obligaciones que el derecho internacional y la reciente opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia afirman sin vacilaciones. Otras provienen del conflicto ya mencionado entre una concepción clásica de los derechos de navegación y las obligaciones de desarme. En apariencia, esta dificultad se complica con problemas de delimitación marítima, en particular en la región del sudeste de Asia. En definitiva, puede ser justamente la fórmula de dar virtualidad a las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) del Tratado de Bangkok la que proporcione una vía de solución a los problemas del marco territorial de las ZLAN.*²⁶

Junto a las desventajas hay que hacer mención de las debilidades que presentan las ZLAN, entre ellas destacan los aspectos más débiles.

Ninguno de los tratados existentes especifican su vigencia en tiempos de guerra. Las explosiones nucleares deberían estar expresamente prohibidas, Tlatelol-

²⁵ Discurso pronunciado en la Sesión del XXX Aniversario de la Apertura a firma del Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, 14 de febrero de 1997.: www.opanal.com.

²⁶ Berguño Jorge. “El Tratado de Tlatelolco y su Proyección Actual” en XXX Aniversario de la Apertura a firma del Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, 14 de febrero de 1997.: www.opanal.com.

co las autoriza, aunque bajo estrictas condiciones, Pelindaba las prohíbe. Las ZLAN deberían prohibir expresamente el ataque a las instalaciones nucleares de los Estados Partes, tal como lo establece el Tratado de Pelindaba. No todos los tratados de ZLAN prevén la desnuclearización de áreas marítimas adyacentes a los mares territoriales de los Estados costeros de la zona, sólo lo establecen Tlatelolco y Bangkok.

Otro aspecto que apunta la debilidad de las ZLAN es que todos los tratados permiten el tránsito de naves con armas nucleares por sus respectivos territorios. Los tratados deberían definir claramente el tránsito de estas naves en sus áreas. Tampoco existen penas para los eventuales casos de violación a los tratados de ZLAN.²⁷

A modo de Conclusión

Al buscar aquellos puntos de conexión o temas comunes que vinculan al continente africano con Latinoamérica, podemos afirmar que en materia nuclear ambas regiones, preocupadas por la proliferación vertical, hicieron un llamado a la comunidad internacional a través de sus propuestas de ZLAN, creando conciencia del peligro que para la humanidad significaba esta proliferación.

Así, la propuesta latinoamericana, materializada en el Tratado de Tlatelolco, generó un efecto de demostración en otros instrumentos internacionales tales como el Tratado de No Proliferación Nuclear, TNP, el que explícitamente apoya las ZLAN, el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, que universaliza la prohibición de efectuar cualquier tipo de explosión nuclear. También como ya se analizó, en los tratados de Bangkok y Pelindaba.

También en el Tratado de Tlatelolco se puede apreciar el lugar estratégico central que pasaría a ocupar el área de aplicación del tratado, fronteriza de la del Tratado de Rarotonga y colindantes ambas con el paralelo 60° S. que marca el límite de la zona del Tratado Antártico.

Con todo, Tlatelolco afirmó una política exterior independiente y una clara expresión de oposición a la intervención extranjera en la región.

Por otra parte, si bien la propuesta africana no prosperó sino después de 32 años, la latinoamericana lo hizo prontamente. Diversos factores contribuyeron a una y otra región.

Para el continente africano, la dinámica de la Guerra Fría fue un obstáculo para establecer una ZLAN ya que al término de ella pudo materializarse la propuesta.

²⁷ Román-Morey, Enrique. Las Zonas Libres de Armas Nucleares, sobre la huella del Tratado de Tlatelolco. "en XXX Aniversario de la Apertura a firma del Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, 14 de febrero de 1997.: www.opanal.com.

Para América Latina, la Guerra Fría no tuvo injerencia alguna en la aprobación del Tratado de Tlatelolco, a pesar que los dos países más relevantes de la región, Argentina y Brasil, no se adhirieron sino hasta los años noventa.

Ambas regiones comparten un pasado que los une en materia nuclear, por una parte África fue escenario de pruebas nucleares de las potencias, Francia realizó pruebas nucleares en el África Subsahariana en 1959 y América Latina se vio amenazada por la tensión que significó la Crisis de los Mísiles de Cuba en 1962.

Ambas regiones han sido, indirectamente, “víctimas” de la proliferación nuclear de las grandes potencias, pero, sin embargo, han sido parte importante de un régimen de no proliferación nuclear. Tal como lo propusiera el mexicano Mario Monteforte respecto de la forma de plantearse frente a la era atómica por parte de los países subdesarrollados: “debían crearse comisiones de energía atómica que preparan especialistas para asesorar a los poderes políticos, con el fin de que los países subdesarrollados obtuvieran participación plena en las discusiones y los proyectos sobre aprovechamiento pacífico de esta nueva forma de energía”.²⁸ De esta forma, la propuesta Monteforte dio sus frutos para América Latina y el Caribe.

Con todo, la creación de las ZLAN deben ser comprendidas a la luz de la situación militar estratégica de la Guerra Fría y que sin embargo ellas prosperaron durante y después del fin de la bipolaridad.

CONCLUSIONES GENERALES

Declarar regiones como ZLAN no significa eliminar el peligro que representa la proliferación de armas nucleares en otras partes del mundo.

El establecimiento de ZLAN ha propendido a crear conciencia del peligro que representan las armas nucleares para la humanidad.

Las Zonas Libres de Armas Nucleares cumplen con el propósito de no emplazar ni fabricar armas nucleares en las regiones que así lo establece el tratado, lo que ha permitido que no se desarrolle una masiva proliferación horizontal de armas nucleares.

Las ventajas de establecer ZLAN en regiones habitadas del planeta han significado, también, acuerdos de cooperación entre los Estados Partes y, a su vez, el desarrollo de la energía nuclear para fines pacíficos.

América Latina a través del Tratado de Tlatelolco fue pionera en establecer una ZLAN en el mundo y fue ejemplo a seguir en otras regiones.

²⁸ Citado en Devés Eduardo, *El Pensamiento Latinoamericano en el Siglo XX*. (Editorial Biblos, Argentina 2003) Tomo II, p. 257.

La propuesta africana por establecer también al continente negro como una ZLAN no prosperó ya que la lucha ideológica de la bipolaridad mundial tuvo ingerencia directa en el desarrollo político del continente, sin embargo para el caso latinoamericano, la lucha ideológica entre las superpotencias de la Guerra Fría no fue un obstáculo en materia de desnuclearización.

BIBLIOGRAFÍA

- Anuario de las Naciones Unidas Sobre Desarme.
- Anuario de las Naciones Unidas Sobre Desarme, Volumen 20, Año 1995.
- BLIX, Hans, “Los Acuerdos de Salvaguardias del OIEA y el Cumplimiento de las partes en las Zonas Libres de Armas Nucleares”, en página del Organismo Internacional de Energía Atómica.
- CALVOCORESSI, Peter, “*Historia Política del Mundo Contemporáneo*”. Editorial Akal, Madrid 1987.
- DEVÉS, Eduardo, *El Pensamiento Latinoamericano en el Siglo XX*. Editorial Biblos, Argentina 2003. Tomo II.
- GONZÁLEZ GÁLVEZ, Sergio “América Latina como una zona de paz: el problema del control de armamentos”. *Revista Mexicana de Política Exterior* N° 50, Primavera-Verano de 1996.
- HOWARD, Michael, LOUIS, W Roger (Eds.) *Historia Oxford del Siglo XX*. Editorial Planeta, Barcelona 1999.
- LLANOS MANSILLA, Hugo, *La Protección Jurídica del Medio Ambiente en Chile, Convenios Internacionales*, Red Internacional del Libro, Santiago 1995.
- PÉREZ CALDENTEY, Ignacio. “Sudáfrica: Un Caso de Desarme Nuclear Unilateral”, en *Revista del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 15 de julio de 2003.
- SERRANO, Mónica. “El Régimen Internacional de la No Proliferación Nuclear”. *Revista Mexicana de Política Exterior* N.º 47, Año 1995.
- Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas N°: 502; 4.374; 56/17; 1.652; 2.286.
- Revista de Desarme de las Naciones Unidas, Volumen XIV, Número 3, Año 1991.

SOBRE EL DECRETO PROMULGATORIO DE LA CONSTITUCIÓN DE CHILE “EN NOMBRE DE DIOS TODOPODEROSO”

JORGE PRECHT PIZARRO*

Will the Political Constitution of the Republic of Chile of 1980 be the last one to be enacted in the name of God? This question is to be made when analysing the secularization process the country is going through, the lack of civil awareness on the part of the believers, and the trend to imitate what goes on abroad.

With reference to the latter, the Constitution of the European Union is analyzed. This Constitution avoided any religious reference in its preamble. In the same way, this document reminds that the invocation of the Almighty God has been present in all the Charters of Fundamental Rights our country has had, and therefore calls for a reaction against these “phenomena that corrupt our national identity”.

INTRODUCCIÓN

El artículo destaca la presencia constante de la invocación del nombre de Dios en las constituciones de la República de Chile, como corresponde a una nación en que los creyentes son la inmensa mayoría. Analiza la omisión del nombre de Dios y de los valores cristianos en la reciente Constitución de la Unión Europea y teme que la Constitución de 1980 sea la última Constitución chilena que invoque el nombre de Dios por el proceso de secularización que vive el país, la falta de conciencia cívica de los creyentes y las tendencias imitadoras de lo extranjero, llamando a reaccionar contra estos fenómenos que pervierten la identidad nacional.

Con estas palabras: “invocando el nombre de Dios Todopoderoso”, el Decreto Supremo N° 1.150 de 1980 (publicado en el Diario Oficial de 24 de octubre de 1980) determinó que se tuviera por aprobada la Constitución Política de la República de Chile.

Se repetía así una postura que ha sido constante en los instrumentos constitucionales chilenos.

El instrumento jurídico más importante del Estado comienza con una invocación, es decir, con una oración.

Nada más natural en un país de creyentes que alabar al Señor en el inicio de una tarea: una palabra de bendición.

* Profesor titular de Derecho Administrativo Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Diego Portales.

Se nos olvida a menudo a los constitucionalistas lo que no escapó a nuestros constituyentes: la piedra angular de todo derecho es la constitución, así como la piedra angular del derecho es el derecho natural y la piedra angular del derecho natural es aquella luz inscrita en el corazón del hombre por Dios.

Mientras los constituyentes sostienen en este gesto jaculatorio: “*Veritas, non potestas facit legem*”, a menudo infectados de positivismo pareciera que los juristas enseñáramos todo lo contrario: “*Potestas, non Veritas facit legem*”.

Está claro que este olvido o este trágico desencuentro llevó al país a los excesos que hoy lamentamos pues, por mucho que inscribimos en el artículo primero de la Constitución “que hay derechos anteriores al Estado”, ello no se cimienta bien si se tiene lo religioso sólo como una opción de ligazón personal (artículo 19 N° 6) y se olvida que la existencia humana lleva en sí la huella de lo divino, la relación a Dios Creador, aquello que sí reconoce la invocación liminar y fundante.

Sabemos que en el Acta de la Independencia de Chile, la Declaración Solemne a nombre de los pueblos fue hecha por Bernardo O’Higgins, Miguel Zañartu, Hipólito de Villegas y José Ignacio Zenteno el 1° de enero de 1818, en el Palacio Directorial de Concepción.

Pero olvidamos decir que expresa: “declarar solemnemente a nombre de ellos (los pueblos), en presencia del Altísimo, y hacer saber a la confederación del género humano que el territorio continental de Chile y sus islas adyacentes forman de hecho y por derecho un estado libre, independiente y soberano”.¹

El santo nombre de Dios aparece en el juramento que prestaron los convencionales el día de la instalación de la Convención de 1830, así como las dos Cámaras del Congreso al reformar la Constitución de 1828 y el Poder Ejecutivo al recibir el texto, según el Decreto a 1° de octubre de 1831 firmado por Joaquín Prieto y Ramón Errázuriz.

Finalmente, la Constitución de 1833 fue promulgada por Joaquín Prieto y Joaquín Tocornal, Ministro de Estado en los departamentos del Interior y Relaciones Exteriores “en nombre de Dios Todopoderoso, Creador y Supremo Legislador del Universo.”

Sabemos lo sucedido en la Constitución de 1925 y tuve ocasión de destacarlo en mi libro: “*Derecho Eclesiástico del Estado de Chile. Análisis históricos y doctrinales*”.²

¹ Los textos constitucionales hasta 1833 son tomados de: J. JOAQUÍN LARRAÍN Z., abogado: *Constitución Vigente, Constituciones anteriores de Chile*. Compilación hecha por J.J.L.Z., Santiago, Imprenta Barcelona, Santo Domingo 86, Santiago de Chile, 1892.

² PRECHT PIZARRO, Jorge: *Derecho Eclesiástico del Estado. Análisis históricos y doctrinales*, Ediciones Universidad Católica de Chile, marzo 2001, pp. 88 a 92.

Esta invocación de Dios fue una de las cosas más deseadas por don Crescente Errázuriz y por los católicos chilenos en la separación de la Iglesia y el Estado, no querida por ellos.

La fórmula había sido propuesta por don José Guillermo Guerra, contra la posición de don Ramón Briones Luco y dejada a la consideración del Presidente Alessandri Palma, quién decidió invocar el nombre de Dios Todopoderoso.

Recientemente el profesor Máximo Pacheco Gómez ha compilado parte de la correspondencia intercambiada entre el Nuncio Apostólico de Su Santidad en Chile, Monseñor Benedetto Aloisi Masella y el Cardenal Pietro Gasparri, Secretario de Estado de Pío XI, habiéndosele permitido revisar el Archivo Histórico de la Secretaría de Estado. La documentación cubre el período entre el 2 de octubre de 1920 y el 17 de abril de 1926.³

Ya el informe del Nuncio Monseñor Masella de 8 de junio de 1921 da cuenta de la costumbre chilena de abrir las sesiones ordinarias del Congreso “en nombre de Dios omnipotente” y los juramentos respectivos.

Por su parte, en la mentalidad de los católicos chilenos de 1925 la separación Iglesia-Estado llevaba consigo el ateísmo oficial del Estado.⁴

Tal era la postura del Arzobispo de Santiago en su Pastoral sobre Separación de la Iglesia y el Estado.⁵ Separación = Apostasía.

Lo mismo sostenía Monseñor Carlos Silva Cotapos, Obispo de La Serena.⁶

Precisamente esta invocación a Dios Todopoderoso tuvo la importancia de mostrar claramente que Chile, como nación, no hacía una apostasía de su fe ni de ateísmo ni de laicismo.

³ PACHECO GÓMEZ, Máximo: *La separación de la Iglesia y el Estado de Chile y la diplomacia vaticana*, Editorial Andrés Bello, octubre 2004, 333 pp.

⁴ ANEC, declaración, ver PACHECO, *o.cit.* página 72, firmada por 1.600 estudiantes de la Asociación Nacional de Estudiantes Católicos. Sobre la ANEC véase Fidel Araneda Bravo: Oscar Larson. *El Clero y la Política Chilena*, Santiago de Chile, 1981, 176 pp.

⁵ “Separación entre la Iglesia y el Estado significa negación pública y solemne de Dios, verdadera y terrible apostasía nacional, proclama el Estado que desconoce a Dios; que para nada lo tomará en cuenta, ni respetará sus leyes, ni escuchará su voz y que el Ser Infinito de quién todo depende y a quién todo debemos y en cuya misericordia estriba nuestra esperanza, ni siquiera existe para nuestra patria...”. No hay separación amistosa en la doctrina, cuando el uno dice: “Creo en Dios y lo adoro”, y el otro, “Dios no existe para mí”. En Chile somos los católicos la inmensa mayoría y sería un error profundo, cobardía indigna, el dejar que nuestra Carta Fundamental haga, a nombre de la nación profesión del ateísmo”...

⁶ “No sólo los individuos, sino los Estados, o sea las sociedades humanas, deben reconocer al Creador y rendirle culto; pues él no ha creado solamente a los individuos sino a las sociedades, haciendo nacer al hombre de una sociedad, la de sus padres y con tales debilidades y aptitudes por medio de la sociedad, no sólo doméstica, sino también civil”.

El Estado se separaba de la Iglesia, pero la conciencia nacional seguía intacta. Ella en un 93% se decía católica en 1925.

Por ello, el Presidente Alessandri, a través de un telegrama R-12 de 17 de septiembre de 1925 y por medio del Ministro Jorge Matte y del embajador Ramón Subercaseaux, comunica al Cardenal Gasparri que “le hace presente que la nueva Constitución redactada bajo espíritu de tolerancia y respeto de la Iglesia Católica, será promulgada en nombre de Dios para respetar así la fe religiosa de los chilenos”.⁷

En la Constitución de 1980, el tema de la invocación al Todopoderoso no planteó problemas.

El General Pinochet hizo una exposición al país el 10 de agosto de 1980 convocando a un plebiscito para que se pronunciaran los chilenos sobre la aprobación o rechazo del texto constitucional propuesto por la Junta de Gobierno. Concluyó diciendo: “al terminar estas palabras, invoco a Dios Todopoderoso para que ilumine a todos los chilenos en esta definición trascendental de nuestra existencia histórica y para que Él continúe guiando esta nación tan querida, por la ruta libre, grande y soberana que trazaron para ellos los “Padres de la Patria”.

Esto ya se encontraba en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile: “El hombre tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado. Son derechos que arrancan de la naturaleza misma del ser humano por lo que tienen su origen en el propio Creador. El Estado debe reconocerlos y reglamentar su ejercicio, pero no siendo él quien los concede, tampoco podría jamás negarlos” (11 de marzo de 1974).

Así, entonces, yo diría como Chesterton, que la invocación de Dios Todopoderoso es no sólo un homenaje a Dios, sino también un homenaje al Hombre Común.

Nuestro hombre común es creyente y como tal va a las raíces y espera que sus gobernantes, si quieren constituir algo perdurable, comiencen con lo único fundante, Dios Todopoderoso.

Chesterton ha señalado que el Hombre Común es víctima de una serie de tiranías.

Probablemente de toda la Constitución hay dos cosas que la gente común entendería: Dios y la familia.

Dice Chesterton: “El hombre común es mucho más probable que quiera fundar una familia. Y es exactamente allí donde es muy posible que los emanci-

7 Véase PRECHT, op.cit., p. 92.

padres modernos comiencen a frustrarlo: en nombre del progreso, en nombre de infanticidio”.⁸

Ahora bien, existe un sentido jurídico profundo que el hombre común intuye: la Constitución es algo más que un conjunto de preceptos.

Es antes que eso un conjunto de principios-valores “un proyecto de convivencia basado en algunas intuiciones guía”.

Sabemos que la Constitución de la Unión Europea no menciona a Dios

Los hombres excepcionales europeos, son aún más excepcionales que los imitadores nuestros.

Dice Chesterton: “los nuevos hombres excepcionales que dirigen el pueblo, ya no son calvinistas, sino una especie de deístas secos, que se resecan cada vez más hasta convertirse en ateos, y ya no son pesimistas, sino todo lo contrario, sólo que su optimismo a menudo es más deprimente que el pesimismo”.⁹

De esta elite europea ha surgido la negativa a colocar el nombre de Dios en la Constitución Europea y la posición de negar las raíces cristianas de su cultura.

El recientemente fallecido Juan Pablo II se quejó amargamente de lo primero y de lo segundo. Respecto de lo primero dijo, al referirse a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea: “la Iglesia ha seguido con viva atención los hechos de la elaboración de tal documento. Al respecto no puedo esconder mi desilusión por el hecho que no haya sido insertado en el texto de la Carta ni siquiera una referencia a Dios, en el que, sin embargo, está la fuente suprema de la dignidad de la persona humana y sus derechos fundamentales”.¹⁰

Respecto de lo segundo, expresó: “no se puede dudar de que la fe cristiana es parte, de manera radical y determinante, de los fundamentos de la cultura europea. En efecto, el cristianismo ha dado forma a Europa, acuñando en ella algunos valores fundamentales. La modernidad europea misma, que ha dado al mundo el ideal democrático y los derechos humanos, toma los propios valores de su herencia

⁸ CHESTERTON G.K.: *El Hombre Común*, Ediciones Lohle, Buenos Aires, 1996.

Eso es lo que sucede con la nueva ley de matrimonio civil. Mientras el hombre y la mujer comunes luchan por fundar y mantener una familia y añoran una vida de familia, los Hombres Excepcionales nuestros le presentan como panacea una unión heterosexual disoluble. Mientras lucha por salir de la pobreza y del desempleo, los Hombres Excepcionales nuestros le entregan una “economía de mercado” y como dice Chesterton: “Hay un sentido en el cual la “economía liberal” era una proclama de libertad para aquellos que eran bastante ricos para ser libres” (p. 7).

⁹ *Ibidem*, p. 10

¹⁰ JUAN PABLO II: Mensaje del 14 de diciembre del 2000, escrito con motivo del 1.200 aniversario de la coronación imperial de Carlomagno.

cristiana. Más que como lugar geográfico, se la puede considerar como “un concepto predominantemente cultural e histórico, que caracteriza una realidad nacida como continente gracias también a la fuerza aglutinante del cristianismo, que ha sabido integrar a los pueblos y culturas diferentes, y que está íntimamente vinculado a toda la cultura europea”.¹¹

Esta doble negativa es lo que ha ocurrido el 29 de octubre de 2004 con el tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que “entrará en vigor el 1º de noviembre de 2006, siempre que se hayan depositados todos los instrumentos de ratificación o en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad” (artículo IV-447 parágrafo 2º).¹²

Ahora bien: ¿será la Constitución de 1980 la última Constitución chilena que sea promulgada en nombre de Dios?

Hay razones para pensarlo.

- a) Chile vive un rápido proceso inducido de secularización, con dos vertientes: la imperial que quisiera ver reemplazado el catolicismo por otras corrientes religiosas más funcionales al modelo de Religión Civil Norteamericana y la socialista española, de base gramsciana, que aplica a la letra las recetas del PSOE 1 y se apresta a pasar a la fase del PSOE 2 y que se dirige contra todas las corrientes cristianas.¹³
- b) Por su tendencia imitadora, tendencia que no escapó a Monseñor Gasparri, quién el 23 de noviembre de 1923 hace presente que es conocido

¹¹ JUAN PABLO II : “Exhortación Apostólica Postsinodal “Ecclesia in Europa”, Roma, 28 de junio de 2003, número 108.

JUAN PABLO II expresó palabras afines frente al Parlamento de Estrasburgo el 11 de octubre de 1988: “Si el substrato religioso y cristiano de este continente tuviera que ser marginado en su papel de inspirador de la ética y de su eficacia social, no sería solamente negada toda la herencia del pasado europeo sino un futuro digno del hombre europeo –esto lo digo como todo hombre creyente o no creyente– que sería comprometido gravemente”.

Ya en 1993 expresaba Jacques Maritain: “La Europa federal no existirá sino con la condición de que el espíritu cristiano la haga existir”. (Jacques Maritain: L’ Europe et l’idée fédérale, Mame, Paris, p. 45.

El texto se remonta a 1940 y fue publicado por primera vez en la revista “*The Commonweal*” 19 y 26 de abril de 1940).

¹² Sobre el tema puede consultarse: Vittorio Ponssetti: “Constitución, derecho (natural) y religión en el “problema de Europa” en *Ecclesia*, XVIII, N.2, 2004; pp. 179–195; Giuseppe Leéis Roll: “La Cristianitá obliata della Costituzione Europea” en *Il Diritto Ecclesiástico* p. 1087 a 1.110; Silvio Ferrari: “De la tolerancia a los derechos: “Las religiones en el proceso de unificación” en *Concilium* N° 305, abril 2004, p.221 a 230; Alberto Melloni: “Imágenes y retos de Europa para la Iglesia: Una perspectiva histórica sobre el catolicismo, *ibidem*, pp. 197-208.

¹³ Véase por ejemplo Samuel Huntington : *¿Quiénes Somos?* Paidós, Barcelona, 2004, p.121 y las iniciativas tanto del PSOE 1 como del PSOE 2 contra la Iglesia Católica Española.

“que las naciones menores de América Latina siguen siempre las acciones de las mayores de Europa”.¹⁴

- c) Por la falta de conciencia del electorado católico que vota por representantes que se apartan en puntos fundamentales de la doctrina de la Iglesia y por la falta de conciencia formada de los católicos en cargos de autoridad, los que en nombre de su conciencia individual encuentran siempre motivos para no escuchar a la jerarquía de la Iglesia y para siempre adecuar su conciencia a sus intereses electorales.

Si como está dicho, una constitución debe reflejar las tradiciones, las convicciones, los valores sobre los que se funda la convivencia nacional, es evidente que este sacramental constitucional de la invocación del nombre de Dios en el texto fundamental, parece del todo justo en un país que declara 11.226.309 católicos y 7.853.428 evangélicos y en que sólo 931.990 son sin religión, ateos o agnósticos (ver cuadro 6.1. Población de 15 años o más, por religión según división político administrativa, sexo y grupos de edad de los Resultados Generales del Censo 2002).

No estamos aún en lo que Silvio Ferrari constata para Europa: “para la mayoría de los europeos, el cristianismo no ha vuelto a ser en absoluto un punto de referencia en sus opciones relativas a la familia, el tiempo libre, la actividad política o la vida sexual: las investigaciones sociológicas confirman que el proceso de secularización avanza sin marchas atrás significativas”.¹⁵

Mucho menos podemos decir que nuestra cultura, en especial nuestra cultura popular, está laicizada, como tampoco lo están nuestras instituciones, aún pese a los esfuerzos por laicizar la cultura nacional y la sociedad chilena.

El nombre de Dios une a la inmensa mayoría de la población chilena que es creyente y no incrédula. La une hacia el pasado y hacia el futuro.

¹⁴ El texto completo es el siguiente: “US me hace después notar, que los mismos católicos y el clero en su mayoría son contrarios a la separación incluso en el sentido que yo le indicara en mi cifrado N° 33. Esto no me asombra, sabiendo que ellos difícilmente pueden estar en grado de reconocer los relevantes daños que el patronato nacional y la excesiva injerencia del gobierno chileno en los asuntos eclesiásticos, ha causado y causará a la religión, sometiéndola al poder político y tal vez también a los hombres del partido dominante”, “Conviene, por lo tanto, que US. trate de poner en evidencia ante esos obispos y ante los católicos de más autoridad, dichos gravísimos inconvenientes para luego hacerles comprender que la separación tal como está indicado en mi mencionado cifrado; resulta una separación más de nombre que de hecho, dado que reconoce a la Iglesia los principales derechos que le corresponden y le deja sobre todo esa libertad que ahora le es negada y de la cual tiene necesidad absoluta para formar rectamente las conciencias de los fieles. Finalmente haga observar a las mismas personas que, incluso en Chile, tarde o temprano será aplicada la separación de la Iglesia del Estado, siendo conocido que las naciones menores de América Latina siguen siempre las acciones de las mayores de Europa”. (ver PACHECO, op. cit. p. 124).

¹⁵ FERRARI, Silvio, artículo citado, p. 226.

En este sentido este debate no se da en Chile de la misma manera que en Europa, pero estamos en camino de que las cosas se den como en la secularizada Europa.

Vittorio Ponsetti hace algunas observaciones muy acertadas entre secularización de las instituciones y secularización de las conciencias: “Los criterios de la laicidad y no –confesionalidad de las instituciones civiles son de origen cristiano, aunque después hallan sido usados más de una vez contra el cristianismo. La laicidad alude a un elemento fundamental, es decir que no todo es atribuible al César, que existen ámbitos sustraídos al poder político y otros, al poder religioso. Pues bien, no forma parte de una idea sobria de laicidad la expulsión de la plaza pública de las religiones, como si ellas transportaran algo peligroso e impuro. No parece pues sostenible el tema de que la esfera pública deba ser completamente secularizada: la religión es un componente fundamental de la moral individual y social, y su alejamiento de lo público no puede más que conducir a serios daños. Se da un paso adelante en este delicado problema distinguiendo entre dos formas de secularización: la secularización de las instituciones como su independencia de la autoridad religiosa, y, por otra parte, la secularización de las conciencias con un programático alejamiento de la conciencia religiosa del tejido civil y finalmente con la decisión de que Dios sea algo exclusivamente privado (algunos en Europa parecen olvidar que la existencia humana lleva en sí la huella de lo divino). Mientras la primera forma de secularización parece aceptable, no sucede así con la segunda”.¹⁶

“Sobre el nexo religión y vida civil parece una mejor elección mirar hacia Filadelfia (1776) que a París (1789), lo que implica no sentirse subordinados a la Revolución Francesa y a su dudosa idea de laicidad, sino reconocer a las religiones y a las Iglesias como actores sociales y fuerzas de propuesta para la vida civil”.¹⁷

Hans Urs von Baltasar nos ha enseñado que “el sentido espiritual de un proceso, no es lo mismo que el mecanismo de su aplicación”. De ello deriva que los mecanismos económicos, políticos y sociales que hoy concentran casi toda la acción del quehacer nacional, no bastan para crear el sentido espiritual de la comunidad nacional, que denominamos Patria.

Lo que aporta la religión al sentido espiritual nacional es el favorecer una conciencia moral intensa, ayuda a reparar la conciencia nacional cuando se hiere y se lastima, nutre de eticidad la vida social. Es, entonces, un aporte para la construcción de la Patria futura.

Por lo tanto, la invocación a Dios en el decreto promulgatorio de la Constitución es algo muy valioso para los creyentes, pues reconoce no sólo

¹⁶ Vittorio PONSETTI, artículo citado, página 190 - 191

¹⁷ *Ibidem*.

que la cultura nacional no sería lo que es sin el aporte religioso, en especial católico, sino que es el reconocimiento que lo religioso es considerado valioso y muy valioso para la construcción del Chile futuro.

PONSETTI lo dice muy bien. Expresa el profesor ordinario de filosofía política en la Universidad de Venecia que: “al reclamo de la religión como factor fundamental del patrimonio cultural, espiritual y moral de Europa, como algo que proviene del pasado y que perdura, se debe también añadir el futuro, o sea, la importancia de la fuente religiosa para un mañana. Tal fuente significa una referencia a lo trascendente como fecundo aporte a la vida colectiva y a su eticidad. El reclamo de lo trascendente implica al mismo tiempo la relación con el otro y la mirada de amistad y hermandad con la cual lo consideramos. Apelar a la herencia humanística y cristiana no es opcional o un favor a las Iglesias, sino una necesidad para superar los riesgos de una comprensión utilitarista y para individuar un fundamento moral para la Unión Europea. Esto representa en primer lugar una oportunidad para la Europa misma, donde queda un residuo de materialismo y marxismo que vuelve muy sensible a la economía y ciego al resto. En las escuelas occidentales se enseña poco la idea de que es de la cultura de la que toman forma acciones y comportamiento”.¹⁸

Epílogo

Recientemente en Chile al aprobarse en el Senado nuevas reformas constitucionales a la Carta vigente desde el 11 de marzo de 1981 y dado que esta Constitución ha sido varias veces modificada, se ha propuesto por algunos el autorizar al Presidente de la República para promulgar un texto refundido y actualizado de la Constitución.

Los creyentes de este país deberíamos instruir a nuestros mandatarios a fin de que la invocación “en nombre de Dios Todopoderoso” no desaparezca del decreto promulgatorio del Texto Fundamental,¹⁹ una vez que se refunda, coordine y sistematice.

¹⁸ PONSETTI, Vittorio: artículo citado, página 194.

¹⁹ Finalmente en el Preámbulo de la Constitución de la Unión Europea se dice sin referirse al cristianismo ni a Dios: “Inspirándose en la herencia cultural, religiosa, y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho”.

Las Constituciones Europeas que contienen una invocación a Dios son:

- La de Irlanda: “En nombre de la Santísima Trinidad, de quien procede toda autoridad y a quien revierten como destino último todas las acciones tanto de los Estados como de los hombres, Nosotros, el pueblo de Irlanda, en humilde reconocimiento de todas nuestras obligaciones con Nuestro Señor Jesucristo, que mantuvo a nuestros padres en siglos de pruebas...”

- La de Alemania: “Consciente de su responsabilidad ante Dios y ante los hombres y animado de preservar su unidad nacional y política y de servir a la paz del mundo como miembro con igualdad de derechos en una Europa libre...”

- La de Suiza: “En el nombre de Dios Todopoderoso, la Confederación Suiza, deseosa de fortalecer la alianza de los confederados, de mantener y aumentar la unidad, la fuerza y el honor de la nación Suiza...”

APÉNDICE

Veamos el proceso de “americanización”:

Samuel Huntington en su libro reciente: *¿Quiénes Somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Paidós, Barcelona, 2004, dice que: “Del mismo modo que el credo americano es protestantismo sin Dios, la religión civil estadounidense es cristianismo sin Cristo” (p. 133), “La religión estadounidense, sea cual sea su denominación sectaria formal, es decididamente protestante” (p. 124) y habla de “una auténtica transformación de una Iglesia Católica Apostólica y Romana en una Iglesia Católica estadounidense” (p. 121), criticando a los latinos en Estados Unidos por no integrarse a este tipo de credo civil.

Ya en 1912 Theodor Roosevelt expresó: “Creo que la asimilación de los países latinoamericanos a Estados Unidos será difícil y larga en tanto esos países sigan siendo católicos”.

Por su parte, el Cardenal Ratzinger dirá en 1985: “Siguiendo la misma línea de pensamiento que David Rockefeller recomendó en 1969, con ocasión de una conferencia dictada en Roma, suplantarlo allí los católicos por otros cristianos – una empresa que como sabemos está en pleno funcionamiento” (Discurso en la conferencia organizada por la Fundación Konrad Adenauer, 21 al 24 de noviembre de 1985, publicada en Contribuciones, año V, Nº 3 (19), julio–septiembre 1988. CIEDLA.

Sobre las fundaciones norteamericanas que entregan enormes cantidades para campañas maltthusianas, abortistas: Turner Foundation entregó en 1969 a NARAL (National Abortion and Reproductive Rights League) casi 3.3 millones de dólares. Packard Foundation concedió en 1998 un total de 51,7 millones dólares en 1998; 79 millones en 1999; 122,7 millones en el área de población.

Packard tiene a “México” como país foco en América Latina. El año 2000 concedió 2 millones de dólares por 3 años a Catholics for a Free Choice, con más de 655.000 dólares para su filial mexicana. NARAL recibió de DKT International 7.5 millones de dólares. Lo mismo Hewlett Foundation. La Bill and Melinda Gates Foundation entregó en 1999 a una organización mexicana de planificación familiar 2.5 millones. Lógicamente la Iglesia Católica Latinoamericana es blanco especial de ataque de estas Fundaciones.

- La de Ucrania: (adoptada en Quinta Sesión del Verkhona Rada de Ucrania el 28 de junio de 1996) dice en su Preámbulo “... conscientes de nuestras responsabilidades delante de Dios, de nuestra propia conciencia, y de las generaciones del pasado, presente y futuro...”

- La de Albania: (aprobado por el Parlamento el 21 de octubre de 1998). “Nosotros, el pueblo de Albania, orgullosos y conscientes de nuestra historia, con responsabilidad por el futuro, y con fe en Dios y/o en otros valores universales.

- La de Grecia: “En el nombre de la Santísima Trinidad, consustancial e indivisible.

Veamos ahora la labor de la izquierda española.

“Estamos cambiando al país y le vamos a dar vuelta como un calcetín”. (Rodríguez de la Borbolla, presidente de la Junta Autónoma de Andalucía – ABC, 2-6-1986.

“En España hemos hecho una revolución silenciosa en las costumbres (...)”

Hemos hecho una revolución absolutamente tremenda (...) Que queda mucho por hacer, sin la menor duda”.

Alfonso Guerra, vicepresidente del gobierno e ideólogo del PSOE- Diario 16, 5-7-1985.

Resolución del PSOE EN 1979: “El objetivo de los socialistas debe ser el conseguir un cambio sustancial (...) en las relaciones en el ámbito de la familia. Para asentar sólidamente la democracia (...) deberá promover cambios en las actitudes sociales que hacen perdurar las prácticas del autoritarismo, de la desigualdad y de la exclusión en el seno de la familia. (28 Congreso del PSOE, 1979, p. 16). 1978–1981.

Síntesis normativa sobre ataques a la familia

- El adulterio y el amancebamiento fueron despenalizados por la ley 26-5-78 (BOE. 30-5-78).
- El artículo 416 del Código Civil fue reformado por la ley 45/78 del 7-10-78 (BOE 11-10-78), permitiendo el comercio y la propaganda de anticonceptivos.
- La equiparación de los derechos entre hijos legítimos e ilegítimos fue consagrada por la ley de 13 de mayo de 1981, que alteró los artículos 108 y siguientes del Código Civil.
- La ley del 7-7-81 modificó el artículo 85–89 del referido Código, de lo cual resultó la introducción del divorcio.
- Aborto: Aprobada su legalización
- Educación Sexual: Resolución del PSOE – Resoluciones del 28 Congreso PSOE: “El PSOE tiene como objetivo la generalización de “una educación sexual a todos los niveles de la enseñanza (preescolar, Educación General Básica, etc.) pp. 16-17.

- Ibidem, página 16 : “La sexualidad debe ser considerada una dimensión placentera, la comunicación humana, independiente de la reproducción. Por tanto no podrá haber una placentera entrega al placer sexual mientras exista el temor al embarazo no deseado”.
- Educación : PSOE, XXVIII Congreso, p. 200 : “El PSOE trabajará progresiva desaparición de la enseñanza privada”..... Además, promoverá “la enseñanza laica, desapareciendo las materias religiosas de centros y planes de estudio”.

La Ley Orgánica del Derecho a la Educación, aprobada en 1983 impone los Consejos Escolares con participación de alumnos, padres y entidades extraescolares. Los directores de establecimientos públicos se transforman en meros ejecutores de dicho Consejo. Cuanto a los colegios privados, sólo continuarán recibiendo subvenciones del Gobierno si formalizan con ésta un convenio según el cual acepten las disposiciones de la LODE.

La agenda normativa chilena ha sido calcada desde 1990 a la agenda hispánica

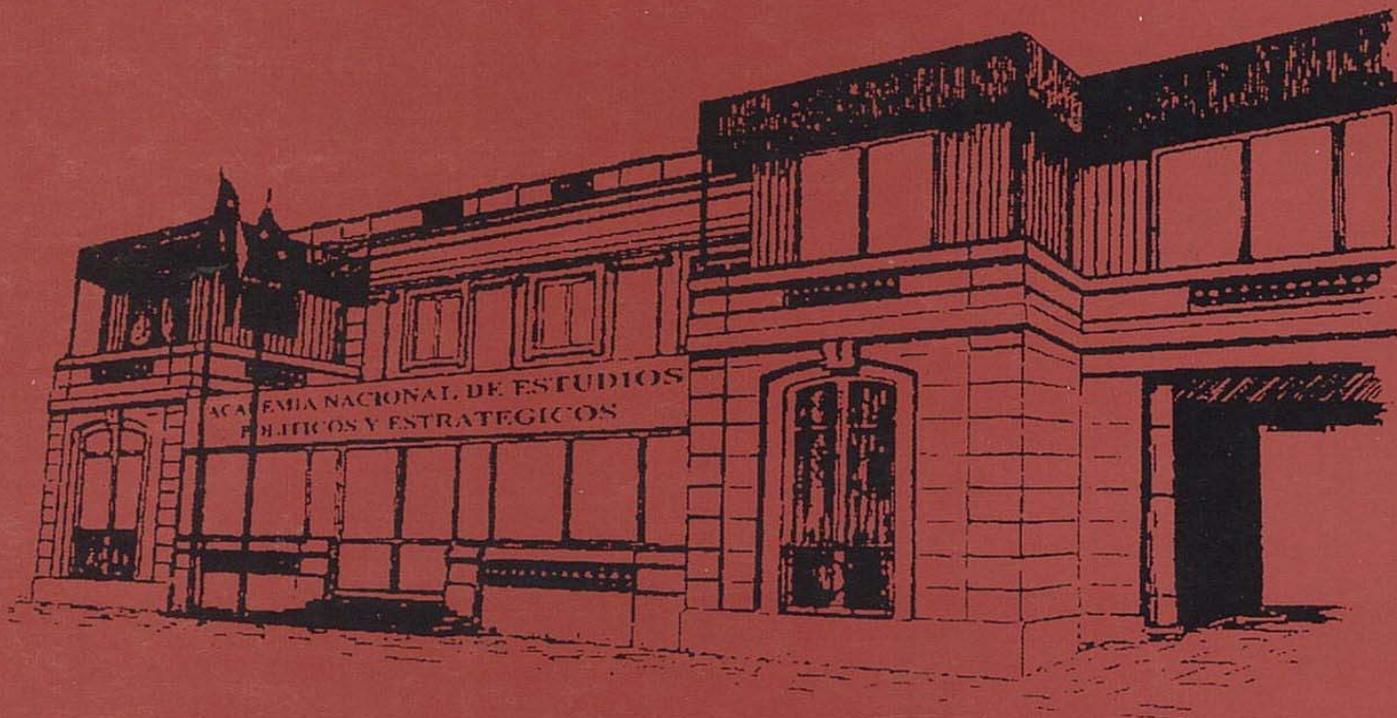
Sobre el tema puede consultarse La Documentation Française. Notes et études documentaires N° 4973 – 1993 – 8 sous la direction de FRANCK MODERNE et de Pierre Bon: L’Espagne aujourd’hui. Dix années de gouvernement socialiste (1982 – 1992) y JAVIER TUSELL y JUSTINO SINOVA (COORDINADORES): La década socialista. El ocaso de Felipe González, Espasa – Calpe, 1992.

La profundización de esta agenda de Felipe González por RODRÍGUEZ ZAPATERO y la reacción de la Iglesia Española son hechos recientes y de público conocimiento.

Destakes

El nombre de Dios une a la inmensa mayoría de la población chilena que es creyente y no incrédula.

Los creyentes de este país deberíamos instruir a nuestros mandatarios a fin de que la invocación “en nombre de Dios Todopoderoso” no desaparezca del decreto promulgatorio del Texto Fundamental.



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