



N° 100

2005

POLÍTICA y ESTRATEGIA

FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO

LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS
EN LA COOPERACIÓN DE LAS
RELACIONES INTERESTATALES AL
INICIO DEL SIGLO XXI

MANUEL R. TORRES SORIANO

EL PODER BLANDO: ¿UNA
ALTERNATIVA A LA FUERZA MILITAR?

MARIANO C. BARTOLOMÉ

LAS NACIONES UNIDAS, DE GHALI A
ANNAN: BALANCE Y PERSPECTIVA
DE TRECE AÑOS DE REFORMAS
EN MATERIA DE SEGURIDAD
INTERNACIONAL

ELADIO ARROYO LARA
LUIS V. PÉREZ GIL

HACIA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA
EUROPEO DE DISUASIÓN NUCLEAR

CARLOS MOLINA JOHNSON

REPÚBLICA Y GUERRA A PARTIR DE
KANT

FÉLIX BESIO

CAPITAL SOCIAL Y LEGITIMIDAD
COMO PRECONDICIÓN PARA LA
SEGURIDAD

RENATO VALENZUELA UGARTE

GUERRA DE LA INFORMACIÓN. EL
NUEVO ESCENARIO DEL CONFLICTO

PONENCIAS INTERNACIONALES DE LA
ANEPE 2005

LA PERSISTENCIA DE LOS RIESGOS
TRADICIONALES A LA SEGURIDAD
NACIONAL

HACIA LA FORMULACIÓN DE UNA
POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL,
A TRAVÉS DE UN PROCESO
PARTICIPATIVO Y DE DIÁLOGO, EN
UN ESCENARIO DE GLOBALIZACIÓN,
INCERTIDUMBRES, RIESGOS Y
AMENAZAS MULTIFORMES Y EN
EL CONTEXTO DE ESQUEMAS
SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



N° 100

SANTIAGO, CHILE, OCTUBRE - DICIEMBRE 2005

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



ISSN-0716-7415

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Fernando Duarte Martínez-Conde

Editor

Juan Araya Díaz

Secretario

Iván Rojas Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de Brigada Guillermo Castro Muñoz

Vocales

CDA. (A). Julio Frías Pistono
CAP. (E) Alejandra Peñaloza Villegas
Profesor Francisco Le Dantec Gallardo
Señor Juan Araya Díaz

CF. Álvaro Chiffelle Gómez
Profesor Gustavo Basso Cancino
Profesor Fernando Duarte Martínez-Conde
Señor Claudio Ortiz Lazo

Consejeros 2005 - 2006

Roberto Arancibia Clavel
Franklin Barrientos Ramírez
Mariano C. Bartolomé
CRL. (E) Arturo Contreras Polgatti
Enzo Di Nocera García
Roberto Durán Sepúlveda
Jaime Etchepare Jensen

Uldaricio Figueroa Plá
Claudio Fuentes Saavedra
Cristián Garay Vera
Sergio González Miranda
Omar Gutiérrez Valdebenito
Guillermo Holzmann Pérez
Jeannette Irigoin Barrenne

GDB. Cristián Le Dantec Gallardo
Miguel Lecaros Sánchez
José Morandé Lavín
Walter Sánchez González
Alexander Tavra Checura
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. Por lo tanto no representan necesariamente, la doctrina y/o pensamiento de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
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 disquete 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
★ Prólogo _____ Director de la ANEPE	7
★ Editorial _____	9
★ La globalización y sus efectos en la cooperación de las relaciones interestatales al inicio del siglo XXI _____ Dr. Francisco Le Dantec Gallardo	12
★ El poder blando: ¿una alternativa a la fuerza militar? _____ Profesor Manuel R. Torres Soriano	29
★ Las Naciones Unidas, de Ghali a Annan: balance y perspectiva de trece años de reformas en materia de seguridad internacional _____ Dr. Mariano C. Bartolomé	41
★ Hacia la creación de un sistema europeo de disuasión nuclear _____ Profesor Eladio Arroyo Lara Dr. Luis V. Pérez Gil	77
★ República y guerra a partir de Kant _____ Profesor Carlos Molina Johnson	105
★ Capital social y legitimidad como precondition para la seguridad _____ Profesor Félix Besio	123
★ Guerra de la información. El nuevo escenario del conflicto _____ Profesor Renato Valenzuela Ugarte	141
★ Ponencias internacionales de la ANEPE 2005:	
* La persistencia de los riesgos tradicionales a la Seguridad Nacional _____ Guillermo Castro Muñoz	155
* Hacia la formulación de una política de Defensa Nacional, a través de un proceso participativo y de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbres, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración _____	165

PRÓLOGO

La edición del N° 100 de la revista “Política y Estrategia” es una ocasión propicia para efectuar una evaluación acerca del rol que ha cumplido este medio de difusión respecto de la misión asignada a la Academia por los cuerpos reglamentarios que la han regido y, hoy en día, por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

La ANEPE surge, en el año 1947, con el nombre de Academia de Defensa Nacional para ser reemplazada, en el año 1974, por la Academia Superior de Seguridad Nacional a la que se asignó la misión de *“consolidar los conocimientos necesarios para que los Oficiales Superiores de la Defensa Nacional y funcionarios civiles de alta categoría, ejerzan funciones vinculadas con el desarrollo socioeconómico y la seguridad nacional”*.

En el año 1976 se publica el primer número de la revista “Seguridad Nacional”, conteniendo diversos artículos relacionados, precisamente, con las temáticas del desarrollo socio-económico y la seguridad nacional. Específicamente, los artículos publicados en ese primer número analizaban el proceso de regionalización del país, emprendido un par de años antes, aspectos esenciales de la política exterior y de la política económica de Chile, el desarrollo social chileno así como la trayectoria y perspectivas del sector público del país.

La revista empieza a publicarse en forma trimestral, pero al cabo del tiempo eleva el número de sus ediciones a cuatro por año, lo que, sin duda representa un esfuerzo editorial que nos enorgullece.

Por su parte, la revista “Seguridad Nacional” se mantiene con este nombre hasta mediados del año 1982. A partir de ese momento asume el nombre de revista Política y Geoestrategia para que, finalmente, en el año 1989, pase a denominarse revista Política y Estrategia.

Puede sostenerse que, desde su primer número, la revista de la Academia se constituyó en un importante órgano de difusión de las políticas públicas más relevantes del país en su relación con la seguridad y el desarrollo político-social del país. Ello la llevó a posicionarse como un innegable espacio de debate académico acerca de problemas de indiscutible relevancia que inciden en la mantención de las condiciones que permiten al país favorecer un desarrollo estable y sostenido en el tiempo.

Así, las páginas de la revista han registrado, a lo largo de sus 29 años de vida, debates de tanta trascendencia como los referidos a la emergencia de nuevos riesgos y amenazas, los avances y retrocesos de los sistemas multilaterales y regionales que propenden a la mantención de la paz y seguridad internacionales; o como los relacionados con las transformaciones experimentadas en el rol y natu-

raleza del Estado junto a su consiguiente impacto en las funciones y cometidos estatales y los desafíos derivados de la modernización de las instituciones armadas, por sólo mencionar algunos.

Al mismo tiempo, la revista ha tenido el privilegio de recibir colaboraciones de destacadas personalidades provenientes de los más diversos ámbitos: gubernamental, diplomático, académico y militar, tanto nacionales como extranjeros. A través de sus diversos números podemos encontrar, en efecto, opiniones y argumentos de ministros de Estado, embajadores, académicos de alto renombre internacional, parlamentarios y comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, entre otros.

Por lo mismo estimamos que la revista de la Academia ha sido un soporte indiscutible de la actividad docente y de extensión que se desarrolla en sus aulas proyectando, paralelamente, el fruto de las investigaciones de sus profesores e investigadores asociados al resto del país y también al extranjero, pues existen importantes centros académicos foráneos que reciben nuestra publicación periódica.

Así el N° 100 encuentra a la revista “Política y Estrategia” en una posición consolidada entre los medios de difusión especializada en materias de seguridad y defensa, posición que confía en seguir acrecentando en el tiempo, en virtud del renovado compromiso de hacer comprender a la toda la comunidad que la defensa, más que un problema, es un verdadero desafío para todos.

Es importante para la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, en esta edición especial de la revista, agradecer a todos nuestros colaboradores y seguidores, que nos han permitido recorrer este frondoso y demandante camino del conocimiento especializado, el que aparece rubricado por esta edición que alcanza al número 100, en materias propias de la seguridad y de la defensa, como de los entornos complejos que coexisten junto a ellas.

Director de la ANEPE

EDITORIAL

Llegar al número 100 de cualquier publicación tiene un significado de relevancia para sus responsables editoriales, así como para quienes han escrito en sus páginas sobre temas de sus respectivas especialidades.

Por ello que el presente número de la revista “Política y Estrategia” está cargado de un simbolismo que refleja también la satisfacción y el orgullo de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) al dar espacio en sus páginas a distintas expresiones académicas e intelectuales, en materias de indiscutible relevancia en un mundo globalizado e interdependiente.

Hemos querido entregar, en este número 100, un amplio abanico de artículos escritos por destacados académicos nacionales y extranjeros, quienes con su aporte realzan la significación que tiene esta instancia en la vida de cualquier medio escrito.

El primer artículo de la actual edición fue elaborado por el profesor del instituto Francisco Le Dantec Gallardo –magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile–, quien trata el proceso de globalización y cómo ha afectado las relaciones entre los Estados al inicio del siglo XXI, con sus efectos sobre los conceptos de poder, soberanía, identidad y seguridad.

Luego, el profesor de ciencia política de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España), Manuel Torres Soriano, escribe una reflexión crítica sobre la teoría del “poder blando” formulada por el politólogo norteamericano Joseph Nye, y sus posibles consecuencias en torno al uso de las Fuerzas Armadas en los países democráticos.

En su trabajo, el académico hispano expone cuáles son sus aportes más relevantes y las que se consideran sus principales limitaciones a la hora de ofrecer una explicación válida sobre las dinámicas de poder en la época actual.

Un tema también de gran actualidad, con motivo de cumplirse los 60 años de la creación de Naciones Unidas, es el de las reformas en materia de seguridad internacional durante las gestiones de los secretarios generales, el egipcio Boutros-Boutros Ghali y el ghanés Kofi Annan.

El académico argentino Mariano César Bartolomé, de la Escuela de Defensa Nacional del vecino país, y también expositor habitual de nuestras jornadas académicas analiza los últimos tiempos de la ONU como un proceso progresivo de

avances y actualizaciones, en lo que atañe específicamente al logro de sus objetivos fundacionales de conseguir y preservar la paz y seguridad internacionales.

El Presidente de la República Francesa formuló, en agosto de 1995, una declaración de relevancia política con la que puso sobre la mesa el tema de los arsenales nucleares europeos y su contribución a la seguridad de la Unión Europea. Los académicos españoles Eladio Arroyo Lara y Luis V. Pérez Gil examinan las consecuencias jurídicas, políticas y estratégicas de esa declaración y otros actos posteriores en el marco de los cambios que se están produciendo en el sistema europeo de seguridad.

Desde entonces, plantean los autores, la política nuclear francesa se ha basado en los postulados de invulnerabilidad del territorio nacional, independencia de la política de defensa, existencia de una fuerza nuclear propia bajo el mando exclusivo del Presidente de la República, prioridad de la fuerza nuclear como fundamento esencial de la defensa y como instrumento al servicio de la política exterior.

El también profesor de nuestra Academia Carlos Molina Johnson analiza, desde la perspectiva de la filosofía política, las soluciones puestas históricamente en juego por la sociedad mundial con el objeto de lograr la aspiración de disponer de una instancia efectiva que permita contener la guerra e incrementar la paz.

Molina Johnson parte de la alternativa planteada en el siglo XVIII por el filósofo alemán Immanuel Kant, quien sostuvo que *“el hombre quiere la concordia, pero la naturaleza sabe mejor que él lo que es bueno para la especie, y quiere la discordia”*.

El licenciado en ciencia política de la Universidad de la República del Uruguay, Félix Besio aborda, en el penúltimo artículo de este número especial, la articulación de los Estados con la sociedad civil y su capital social para enfrentar los procesos relacionados con la globalización y el consecuente deterioro de las capacidades estatales en este escenario complejo e incierto.

Besio argumenta que la legitimación de las políticas de seguridad deberá pasar por la participación de la sociedad civil a un nivel de involucramiento y compromiso profundo con los objetivos políticos del país.

El profesor Renato Valenzuela Ugarte, de nuestro plantel, trata en el séptimo artículo de la revista la guerra de la información como nuevo escenario del conflicto.

El autor sostiene que durante las pasadas dos décadas la sociedad ha evolucionado velozmente como consecuencia de la irrupción de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) que permiten acceder con muy poco esfuerzo, en forma muy rápida y bastante completa, a información que se encuentra disponible para toda persona que cuente con los medios y la capacitación correspondiente para ello.

Concluye que en el nuevo escenario político-estratégico, dominado por elementos como la globalización, informatización de la sociedad y dominio de las tecnologías de la información y comunicaciones, la solución del conflicto enfrenta nuevos desafíos ya que ahora el medio en el cual se desenvuelve se torna mucho más complejo.

Como una manera de ilustrar la participación de la ANEPE en los temas de Seguridad y Defensa, se insertan en el cierre de este número especial dos de sus ponencias presentadas en sendos seminarios en el exterior. El primero tuvo lugar el 13 de septiembre en el Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", de Madrid, sobre el tema "La persistencia de los riesgos tradicionales a la seguridad nacional", en esta presentación se enfatizó cómo la interdependencia y los procesos de desarrollo y consolidación de los Estados inciden en las concepciones de Seguridad y Defensa y también se fundamentó, como ante eventuales guerras convencionales, éstos tienen escasas probabilidades de expansión.

La segunda ponencia se expuso en Montevideo con ocasión de la VI Conferencia de Directores de Colegios de Defensa de Iberoamérica, que se desarrolló del 3 al 7 de octubre.

En ella se analizó el proceso que tuvo la formulación de una política de Defensa de Chile, a través de un sistema participativo y de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbres, riesgos y amenazas multiformes en el contexto de esquemas subregionales de integración.

Esperamos con esta edición especial contribuir al conocimiento y debate de estos temas de gran relevancia para quienes se interesan por la Seguridad y Defensa de nuestros países.

LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS EN LA COOPERACIÓN DE LAS RELACIONES INTERESTATALES AL INICIO DEL SIGLO XXI

FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO*

The scenario established after the dissolution of the Soviet Union, and the collapse of those really socialist states is not quite clear and some visible dichotomies can be appreciated, such as the permanent struggle between the trend supporting changes and the conservative trend, the lack of a clear definition between the state issues and the private ones, and the permanent tension between cooperation and conflict. This gives the feeling that nothing can be considered to be permanent, and that everything is subjected to variations.

Globalization, which has undoubtedly had great influence in the International System, has not yet found a coherent structure to provide social and political stability to the societies that have had to adapt themselves to the process.

Among the most relevant aspects that have become noticeable with these changes, is the revaluation of cooperation. This makes a big change in the realignment of these nations so that they are better prepared to face the clearly military hegemony of the United States, as well as the economic hegemony shared by the USA, Japan and the European Union. United States holds a unique superpower position in the new world order.

This research is focused on the way in which the globalization process has affected the relationships among states in the early 21st century, taking into consideration the above mentioned dichotomies and defining the concepts of power, sovereignty, identity and security more accurately. Furthermore, in the development of this reasoning, everything related to cooperation and its applicability to the present and future of International Relations, is taken as core issue in this research, as a feasible alternative to the use of force.

El final del siglo XX se vio marcado por una sensación generalizada de incertidumbre en el ámbito de la relaciones internacionales. El escenario que se forjó después del quiebre de la Unión Soviética y el derrumbe de los socialismos reales es difuso y presenta varias dicotomías notables, como es el caso de la lucha

* Ph. Dr. (C) en Estudios Americanos, mención Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile; Magíster en Ciencia Política, con mención en Teoría Política, de la Universidad de Chile; Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, con mención en Estrategia. Magíster (C) en Educación, Universidad de Las Condes. Oficial de Marina (R). Jefe del Departamento de Investigación de la ANEPE.

permanente entre la tendencia al cambio y lo conservador, la indefinición entre lo estatal y lo privado, y la permanente tensión entre la cooperación y el conflicto. Esto produce la sensación de que nada puede considerarse como permanente y que todo está sujeto a variaciones.

Cuando las dos superpotencias se enfrentaban, la confrontación militar e ideológica dominaban la política mundial. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría esto cambió. La caída del comunismo marcó el fin de una lucha de casi un siglo, en que diversas ideologías combatieron y compitieron entre sí, como la monarquía, la democracia liberal, el comunismo y el fascismo, que pretendían determinar el futuro desarrollo de la sociedad industrial (Buzan y Segal, 1999, p. 35). Prevalció la democracia liberal, lo que llevó a ciertos comentaristas a declarar el fin de la historia.¹

Al término del sistema bipolar se aceleran dos procesos sociales, la globalización, que es de larga data, y la democratización, que es propia del siglo veinte. Estos procesos tienen efectos políticos, sociales, económicos y culturales muy significativos en las relaciones internacionales. La globalización, que indudablemente ha tenido una gran influencia en el sistema internacional, aún no encuentra una estructuración coherente que proporcione estabilidad social y política a las sociedades que se han tenido que adaptar al proceso.

Los procesos productivos y comerciales globales, la internacionalización de la fuerza del trabajo y de la información, entre otros, han generado instancias políticas, económicas y sociales que el Estado no controla, modificando la naturaleza de los sistemas políticos, la democracia, la participación ciudadana y las formas de tomar las decisiones públicas. La democracia representativa está en una crisis de legitimidad, entre otras cosas, por la poca participación que pueden tener los ciudadanos en los procesos decisionales que los afectan, lo que es propio del sistema.

Las estructuras políticas locales están incursionando en áreas que tradicionalmente eran del Estado, promoviendo negociaciones comerciales, captando inversión extranjera o buscando cooperación tecnológica. El Estado se está transformando en un articulador del interés político, económico y social en los niveles decisionales supranacional, nacional y local, lo que cambia notablemente su rol tradicional.

Las amenazas, ahora transnacionales, amagan la seguridad de las comunidades en los ámbitos político, económico, social, medioambiental y militar, dándoles a éstas un carácter multidimensional y multiespacial, distinto a la conceptualización prevaleciente durante el período de la Guerra Fría. En los Estados americanos, además de la vigencia de las disputas territoriales, han emergido amenazas como

¹ Para Fukuyama el sentido del fin de la historia está en que es el término de la historia ideológica y la universalización de la democracia liberal como forma final de gobierno humano.

la ingobernabilidad, el narcotráfico, el terrorismo, los grupos armados, el crimen organizado, el tráfico de armas y los desastres naturales. Todo esto hace que los términos de análisis de la seguridad cambien radicalmente.

Entre otros aspectos prosperan los actores y fenómenos de carácter no estatales, lo que produce un cambio en el rol del Estado que debe adaptarse a las nuevas tendencias para enfrentar los desafíos (Toklatian, 2004, p. 27). Todo esto se produjo en la primera mitad de la década de los 90, donde se evidenció el mayor crecimiento industrial que se desarrollaba en el mundo, coexistía con una evidente y progresiva inestabilidad política, evidenciándose fuertemente el unilateralismo de Estados Unidos.

Como efecto del atentado del 11 de septiembre del 2001,² el sistema internacional cruza un nuevo umbral en relación con su estructura y reglas del juego. El autor argentino Gabriel Toklatian dice que es el *“inicio nada auspicioso de un nuevo orden mundial, que probablemente sea el primero de los órdenes políticos posmodernos en el que se modifica sustancialmente el sistema estatal-westfaliano, sus reglas de existencia y las instituciones establecidas para su mantenimiento”*. El terrorismo emerge como la gran amenaza al sistema internacional y a las grandes potencias, en particular, por su especial característica basada en la asimetría.

En este trabajo se estudiará como el proceso de globalización ha afectado las relaciones entre los Estados al inicio del siglo XXI, considerando las dicotomías indicadas anteriormente y precisando los efectos en los conceptos de poder, soberanía, identidad y seguridad. Estos conceptos se analizarán aplicando tres ejes análisis: continuidad-cambio, ámbito estatal-ámbito no estatal y cooperación-conflicto, siguiendo el esquema de Tokatlian. También en el desarrollo de la argumentación se tendrá como central en el estudio lo relacionado con la cooperación y su aplicabilidad en el presente y futuro de las relaciones internacionales, como una alternativa viable al empleo de la fuerza.

PROCESO DE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización es la consecuencia de una serie de procesos que se están desarrollando actualmente a nivel mundial. Estos procesos económicos, sociales y políticos están íntimamente interrelacionados entre sí, y tienen variadas repercusiones en la política y en la vida de las personas, que son los finalmente afectados. Esto, más la incongruencia de un Estado que plantea su política desde una perspectiva territorial y los problemas transfronterizos que se están produciendo, hacen aún más crítico los desafíos que la globalización plantea a las políticas estatales y a las relaciones entre los Estados.

2 Atentado a las Torres Gemelas en Nueva York.

La globalización no es un fenómeno nuevo porque se viene desarrollando desde tiempos inmemoriales. Algunos autores consideran que la génesis de la globalización es la apertura de la “ruta de la seda”, en el siglo II antes de Cristo, porque se crearon lazos económicos y culturales entre distintos pueblos y civilizaciones. Para otros el hito que marca el inicio de este proceso es el Descubrimiento de América. Por su parte Aldo Ferrer, economista argentino,³ sostiene que la globalización no es un fenómeno histórico inédito, porque hay muchos acontecimientos que impactaron tanto o más que los actuales, los que en su momento tuvieron efectos globales. Entre los que han tenido mayor significación en la historia de la humanidad están: la conquista de América y el exterminio de la población nativa; la producción de azúcar y la esclavitud de los siglos XVI al XVII;⁴ la invención del ferrocarril; la navegación a vapor,⁵ y la revolución de las telecomunicaciones.⁶

Es difícil encontrar una definición de globalización, a pesar que varios autores tratan profundamente este tema. Puede considerarse como un proceso o conjunto de procesos que llevan a cabo la transformación en la organización espacial de las relaciones sociales y de las transacciones, valoradas en términos de su extensión, intensidad o redes de actividad, interacción o ejercicio del poder de carácter transcontinental o interregional. Por su parte, el escritor británico Anthony Giddens⁷ expresa que *“la globalización puede ser definida como la intensificación de las relaciones mundiales que unen realidades distintas, de tal manera que cosas que suceden en el ámbito local están influenciadas por hechos que tienen lugar a miles de millas de distancia y viceversa”*.

La globalización expresa un proceso histórico que se caracteriza por el creciente poder del capital y del mercado respecto al trabajo y al Estado. Si bien el núcleo globalizante se centra en la tecnología y se revela con mayor nitidez en el plano de la economía, también abarca aspectos de dimensiones políticas, legales, militares y culturales.

Según Zaki Laüdi⁸ la globalización es un tema central del análisis político y que sirve para fijar un marco conceptual para interpretar los fenómenos macro-

3 Economista y político argentino. Doctor en Ciencias Económicas. Presidió el Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1983-1987. En la actualidad es uno de los economistas más activos en la denuncia de los efectos negativos de los fenómenos globalizadores sobre los países periféricos.

4 El azúcar dio lugar a la formación de un sistema global que vinculó la oferta de las plantaciones con la mano de obra esclava. Esto se incrementó con la explotación del algodón y otros cultivos tropicales, lo que hizo que la inmigración a las Américas de más de 10 millones de africanos, cuyos descendientes conforman la realidad afroamericana que desde entonces predomina en el continente.

5 Esto provocó una rebaja en las tarifas de los fletes y posibilitó la integración de zonas aisladas. Con el rápido transporte, se produjo la llegada a América de cerca de 50 millones de personas, provenientes en un 90% de Europa.

6 En pocas décadas todo el mundo quedó comunicado en tiempo real.

7 Director del London School of Economics; ha escrito más de treinta libros, entre ellos *“La tercera vía”*.

8 Ph. Dr. en Ciencia Política, profesor del Instituto de Estudios Políticos de París, autor, entre otros, del libro *“Un mundo sin sentido”*.

sociales. Este autor francés dice que la globalización es “*un movimiento planetario en que las sociedades renegocian su relación con el espacio y el tiempo por medio de concatenaciones que pone en acción una aproximación planetaria bajo su forma territorial (el fin de la geografía), simbólica (la pertenencia a un mismo mundo) y temporal (la simultaneidad)*”, en donde el fin de la geografía va acompañado de una reevaluación del territorio, el pertenecer a un mismo mundo implica procesos de diferenciación económica sin precedente y la simultaneidad planetaria se traduce en la mundialización de los particulares. Este autor da gran importancia a la relación espacial y territorial, lo que para él es una de las principales características de la globalización.

De las definiciones presentadas se puede concluir que la globalización es un proceso real que está marcando la vida de todas las comunidades en todos los aspectos. No cabe ninguna posibilidad de oponerse a ella, ya que no es un proceso organizado ni dirigido por ningún organismo estatal o privado. Sus efectos están en desarrollo y sólo podrán ser identificados plenamente en el largo plazo, considerando que una de las características del proceso es que el cambio es el motivador del desarrollo. También se puede concluir que, tal como se planteó al inicio de este trabajo, este proceso social es un elemento que no puede ser dejado de lado en un análisis de la sociedad actual, en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales.

CONSECUENCIAS DE LA GLOBALIZACIÓN

Lo importante no es discutir sobre que es la globalización, sino cuales son sus consecuencias. Este fenómeno produce muchos efectos en diversos aspectos, como son la creación de nuevas oportunidades comerciales y financieras, el aumento y extensión del aprovechamiento productivo con el empleo de las nuevas tecnologías en todos los campos, el acrecentamiento e incentivación del intercambio cultural de los pueblos, el aumento del acceso de la población al conocimiento, el favorecimiento a una mayor integración entre los países, la facilitación de los proyectos de desarrollo regional, la producción de una conciencia social en el plano global en torno a los valores de la convivencia y del pluralismo, y la incentivación de la creación de nuevos espacios y niveles de institucionalidad internacional.

Laüdi distingue tres procesos genéricos en la globalización que son complementarios, pero distintos: 1) La interdependencia creciente de la actividades humanas, 2) La lógica de comprensión del espacio bajo sus formas simbólicas y territoriales, y 3) La interpenetración creciente de las sociedades.

La interdependencia de las actividades humanas significa que ningún campo de esta actividad, disciplina o estrategia, pueden pretender en el futuro actuar, explicar o triunfar sin una interacción intensa con otras actividades, otras disciplinas u otros actores. Todo esto proviene de la creciente interdependencia que se está

creando con los demás, lo que tiene al menos dos consecuencias importantes. La primera está referida a la construcción de la identidad en general, por que ésta no se adquirirá por la adhesión, sino que tiende a tomarse en la intensa interacción con los demás; la segunda consecuencia, relacionada con los modos de acción, especialmente los públicos, por lo que se debe tener en cuenta un mayor número de parámetros interdependientes.

Lo anterior explica que la globalización financiera sea el resultado, en gran parte, de la “alianza” entre las telecomunicaciones y la informática, lo que a su vez ha hecho la revolución del tiempo real, aspecto fundamental y de gran relevancia del proceso globalizante. Para este autor francés, esta revolución ha desarrollado la lógica de la inmediatez, no sólo en los negocios, sino que en todos los aspectos de la vida social.⁹

El segundo proceso que presenta Laüdi es la comprensión o encogimiento del espacio, sin limitaciones geográficas, lo que ha sido posible por la evolución tecnológica y la considerable reducción de los costos en la transmisión de la información. Esto tiene consecuencias políticas, sociales, económicas y culturales, porque se interrelacionan entre sí. La explicación a este proceso es que la tecnología y la reducción de los costos permiten que los actores, sean estos económicos o sociales, aprovechando la comprensión del espacio, en cuanto a que este se encoge, desplacen la competencia hacia el tiempo real. La economía sirve de ejemplo, porque en este ámbito se aprecia que el factor tiempo se ha vuelto un factor central de la competencia.

Es de gran importancia el rasgo de la globalización que plantea Laüdi referente a la “devaluación del territorio a favor de los lugares”, lo que se explica, de acuerdo al cientista chileno Eduardo Ortiz,¹⁰ porque cuando el espacio se contrae, al mismo tiempo se encogen los horizontes, lo que lleva a la aldeización del planeta, haciendo que se interpenetren las diversas sociedades produciendo una convergencia mundial de las agendas nacionales. Un buen ejemplo de esto lo constituye el caso de la competencia entre las plazas financieras.

El tercer aspecto que Laüdi indica como proceso componente de la globalización, además los ya mencionados, la interdependencia de la actividad humana y el encogimiento del espacio, es la creciente interpenetración de las sociedades. Este proceso se explica porque la multiplicación de los nexos individuales y colectivos que se producen entre las sociedades hacen que aparezca un “imaginario de la globalización”, que se formula en tres dimensiones: 1) la sensación de pertenecer a

9 Para Laüdi esto ha tenido como consecuencia la desaparición de toda idea de proyecto en el debate político, porque nadie está capacitado para distanciarse y ver en perspectiva.

10 Ph. D.; profesor de la Universidad de Santiago de Chile; Embajador, ex Director de la Academia Diplomática Andrés Bello.

un mismo mundo, 2) el hecho de reconocerse en formas estéticas o culturales comunes, y 3) tercero, el vivir en tiempo real con el resto del mundo. Se volverá sobre este tema más adelante cuando se trate la identidad en la globalización.

La Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales de Chile (FLACSO-Chile), sostiene que la globalización ha producido una notable aceleración en el desarrollo científico tecnológico, con grandes efectos en los procesos productivos y en la vida de las personas. A nivel global se ha acelerado la integración de mercados financieros nacionales y se han reducido los costos en transporte y comunicaciones, lo que ha estimulado la división del trabajo entre los países que poseen ventajas comparativas en cuanto a capital y trabajo. También sostienen que la contracción del espacio es un efecto de la revolución de las comunicaciones.¹¹

Para el autor español Manuel Castells,¹² en su obra “La Era de la información”, la globalización presenta dos caras, las transformaciones productivas y las innovaciones tecnológicas, por un lado, y el déficit de equidad, por la pobreza y la exclusión social, por el otro.

Asimismo, la globalización lleva a otros problemas y practicas que afectan los países y especialmente a la sociedad civil.¹³ Se puede destacar la revolución informática y de las comunicaciones como factores que condicionan la capacidad normal de los Estados de controlar las múltiples redes de actores no gubernamentales: También aparecen los problemas ecológicos de repercusión mundial, que plantean serias dificultades de gestión, tanto en lo gubernamental como en lo empresarial o privado.

Estas características de la globalización generan muchas ventajas y desventajas, lo que obliga a los Estados a estar preparados para maximizar los beneficios y aprovechar las oportunidades, y al mismo tiempo, para minimizar los costos y neutralizar los riesgos.

Otro efecto de la globalización es la aparición de nuevos actores internacionales, hacia quienes transita parte del poder en las relaciones internacionales. En efecto, hoy vemos cómo ciertas decisiones que antes se adoptaban y que eran privativas del Estado, hoy están en manos de organismos no estatales como las corporaciones transnacionales, los conglomerados financieros, las instancias supragubernamentales, e incluso criminales, entre otros.

11 Se refiere a que hay un creciente acceso a la información sobre lo que ocurre en otros lugares del mundo, en tiempo real.

12 Catedrático de Sociología en la Sorbona, director del Departamento de Sociología y Urbanismo de la Universidad de Berkeley y profesor de la Universitat Oberta de Catalunya; forma parte del Advisory Board de las tecnologías de la información de la Secretaría General de las Naciones Unidas.

13 Comprende a las distintas organizaciones y asociaciones creadas con el propósito de promover la participación de los ciudadanos en asuntos de interés público.

En todo caso, para el autor argentino Gabriel Tokatlian,¹⁴ la globalización es un proceso contradictorio y de mucha complejidad por los efectos que va generando: El proceso genera la integración de las diferentes comunidades civiles de acuerdo con su propia lógica, lo que produce una desintegración de las formas sociales que tienen ya asumidas las naciones. También erosiona la soberanía política, la independencia económica y la autonomía externa, con el consiguiente debilitamiento del desarrollo nacional, produciendo una marcada iniquidad social y polarización política. Todo esto produce que la sociedad tienda a la fragmentación y a una creciente precariedad del Estado.

Aldo Ferrer sostiene que la globalización no es la responsable de la gran asimetría internacional que se está produciendo ni del aumento del desempleo a nivel mundial ni de la concentración del ingreso y otras tendencias negativas que produce el proceso, sino que el problema radica en la aplicación de políticas inadecuadas en el contexto globalizado. Al respecto dice que: *“La ampliación de los mercados y las transferencias internacionales de recursos generan, potencialmente, formidables fuerzas de expansión de la producción, del empleo y del bienestar. No obstante, librados a sus propias fuerzas, los mercados contribuyen a profundizar las asimetrías prevalecientes en el orden mundial y en el interior de los países”*. De acuerdo con lo anterior, propone que para entender el “Consenso de Brasilia”,¹⁵ hay que gobernar la globalización. Esto último significa que es necesario tener políticas nacionales activas y con marcos regulatorios internacionales que liberen las fuerzas de crecimiento de los mercados, pero al mismo tiempo que controlen los efectos no deseados, en especial en la parte financiera.

Varios autores coinciden en que el proceso de globalización se da tanto en los países del centro como en los de la periferia, pero que en los países centrales predominan los aspectos más positivos, y los negativos en los periféricos. En todo caso, siempre coexisten los factores positivos con los negativos, siendo el factor común para todos los países el aumento de la desigualdad, la que se transforma en una amenaza transnacional y transfronteriza.

De acuerdo con FLACSO-Chile, *“la globalización como fenómeno social, político y económico nos ha hecho más conscientes de una simple realidad: la interdependencia de los problemas que aquejan a la humanidad”*. Entre estos problemas se pueden mencionar el calentamiento de la Tierra, el narcotráfico, las pandemias, la creciente deforestación y la contaminación ambiental, entre otras. La

14 Ph. D. en Relaciones Internacionales por The Johns Hopkins University School of Advance International Studies; actualmente es Director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

15 Se refiere a la Cumbre Regional para el desarrollo político y los principios democráticos, llevada a cabo en Brasilia dentro del marco de la UNESCO, el 6 de julio de 1997. En su punto 4 dice: *“Gobernar la globalización es un cambio de responsabilidad. Compromete a los países del norte y a los países del sur, a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales, a las comunidades locales y a las organizaciones internacionales. Si estamos frente a problemas globales, se necesitan soluciones globales”*.

globalización ofrece la oportunidad para acrecentar la cooperación internacional, pero también produce efectos en la gobernabilidad de los países en desarrollo, o de la periferia.

Otro efecto que se ha producido en las relaciones entre los Estados, como producto de la globalización, es la interdependencia la que por sus características propias lleva a muchas naciones a cooperar entre ellas cuando hay intereses comunes, como se verá a continuación.

LA INTERDEPENDENCIA

Con la modernidad el mercado se expandió en forma paulatina, pero el proceso de desarrollo tecnológico aumentó su aceleración. De esta manera los mercados se hacen más extensos, generándose, como una necesidad imperiosa la dependencia entre los países debido a que las materias primas se traen de regiones distantes y los procesos de manufacturas no son sólo para satisfacer el mercado propio, sino que para todo el mundo. Con esto las empresas, que se transforman en transnacionales, buscan disminuir costos. Esto tienen efectos en las autonomías políticas de los Estados.

La dependencia mutua hace que surjan redes mundiales donde se mueve el capital, las mercancías, la información, las ideas, el conocimiento y también los individuos, lo que lleva a la "interdependencia global". Los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que conforman la globalización no se detienen en las fronteras y cada Estado Nación pueden manejar limitadamente los diversos aspectos que afectan la vida de los ciudadanos.

La mayor dependencia de los mercados globales hace que éstos sean cada vez más vulnerables en momentos de recesión y crisis económica internacional. Cualquier contracción de la economía mundial provoca efectos en los países donde no hay recursos suficientes para afrontar los problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y el desempleo, por lo que el costo social es mayor en un país en vías de desarrollo que en los más favorecidos. Por otra parte, la interdependencia genera la necesidad de resolver los conflictos globales en forma multilateral, por lo que las soluciones deben ser consensuadas entre una gran cantidad de actores con intereses diversos y muchas veces contrapuestos. Esto dificulta el logro de acuerdos internacionales que beneficien al conjunto de la humanidad.

La globalización se ha transformado en una densa maraña de procesos de todo tipo, que se entrecruzan y se afectan, lo que hace que las múltiples redes se influyan entre sí, surgiendo, en algunos casos efectos riesgosos, como son la inestabilidad de los mercados financieros globales, el clima mundial de inseguridad económica, la proliferación sistémica de la pobreza, el SIDA, las migraciones y los conflictos que traspasan las fronteras.

EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS

El profesor Dirk Messner, Director Académico del Instituto de Paz y Desarrollo de la Universidad alemana de Duisburg, sostiene que el concepto de sistema internacional, tal como se entiende actualmente no es correcto, porque ha variado su entorno. Su argumentación la hace a partir de la idea de que la globalización no es solamente un proceso económico, sino que también político y social. En su análisis explica que las redes económicas causan una profunda interdependencia social, lo que lleva a que se deban tomar decisiones políticas que en muchos casos sobrepasan las fronteras del país. Estas decisiones son en muchas oportunidades impuestas desde el exterior, generalmente por presiones de otros Estados o empresas transnacionales, o motivadas sólo por las circunstancias. Esto hace que la sociedad local afectada reaccione por las consecuencias que se producen en sus relaciones internas.

Esto concuerda con lo que expresa David Easton¹⁶ respecto al sistema político, en cuanto a que las demandas y apoyos que provienen de los ambientes internos y externos, presionan al gobierno para que las procese y genere las decisiones políticas necesarias que permitan el normal desarrollo de las actividades sociales. Estas resoluciones, que se traducen en leyes o decretos obligatorios, retroalimentan el sistema social, reanudándose el ciclo con la formulación de nuevas demandas y apoyos al sistema político; de esta manera se produce un ciclo que es permanentemente retroalimentado.

Un buen ejemplo para graficar lo indicado, es el caso de las inversiones que hacen empresas multinacionales en países de una misma región, donde no existen normativas medioambientales adecuadas para proteger el ecosistema y permitir un desarrollo sustentable. Esto hace que las Organizaciones No Gubernamentales internacionales dedicadas a proteger la ecología del mundo, protesten presionando a los gobiernos nacionales involucrados, que normalmente son periféricos, para que promulguen las leyes adecuadas de protección al medio ambiente en el proceso de explotación de sus recursos naturales. Los Estados involucrados deberán hacer leyes similares, en consideración a que los efectos son iguales para toda la región, sin consideraciones de fronteras. Al ser varios los gobiernos que están en la misma situación, la solución es difícil y sólo puede ser encontrada a través de convenios internacionales que ayuden a reducir el daño ambiental en la región, estableciendo las normas comunes, sin que se considere una pérdida de soberanía.

Con motivo de un posible encarecimiento de los costos, el compromiso medioambiental puede tener consecuencias en cada sociedad en particular; por ejemplo,

16 Político norteamericano.

el empeoramiento de las relaciones comerciales con las poderosas empresas transnacionales, con inversiones en el país o con los países que compran las materias primas en bruto en los países menos desarrollados, lo que puede producir el éxodo de las empresas o el cese de la ayuda de los países más ricos. Esto traerá un aumento de la cesantía y mermas en los ingresos a las arcas fiscales de ese país en particular.

Además de lo expuesto, otros factores que afectan al sistema internacional en sus estructuras son la dinámica y dimensiones transfronterizas de los diversos sistemas que se presentan en la sociedad, las interdependencias internacionales y transnacionales, la interpenetración de las políticas interna y externa de cada país, la formación de estándares de regulación comunes, los procesos de integración regionales, y la aparición de actores distintos a los gobiernos de los Estados nacionales, que normalmente son de carácter no estatal o privado. En resumen, de acuerdo con Messner, resulta que en *“muchas áreas las sociedades nacionales ya no representan el sistema más amplio de la convivencia humana”* y que *“el mundo todavía no es ninguna sociedad mundial, pero ya no es tampoco un mundo de Estados”*. Este autor sostiene que se está tendiendo a concebir una “política global”, que sobrepasa la “política local”.

EFFECTOS DE LA LÓGICA DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS

A partir de la diferencia que se ha producido entre la soberanía interna y la soberanía externa, y de la transición que hay desde el sistema internacional basado en la interdependencia compleja de Keohane, hacia una lógica propia del proceso de la globalización, el profesor Reinicke¹⁷ explica los crecientes efectos del proceso global en la forma en que se desarrolla la política estatal y local. Por una parte se debe tener en cuenta que la soberanía externa y la interna son dos conceptos complementarios, donde el primero está en el contexto de la relación entre los Estados, en el marco del sistema internacional, y la soberanía interna se circunscribe a las relaciones del Estado, por medio del gobierno, con los actores sociales y económicos dentro de su territorio nacional.

La soberanía interna definida por Reinicke coincide con lo que plantea Krasner respecto a lo que define como soberanía westfaliana y soberanía interna.¹⁸ De

17 REINICKE, Wolfgang H.: *Global Public Policy, Governing without Government?*, Washington, 1998, citado por Messner (2001).

18 Krasner plantea cuatro tipos de soberanía: 1) soberanía legal internacional, que se relaciona con el reconocimiento mutuo entre unidades territoriales con independencia jurídica formal, siendo la norma básica el reconocimiento mutuo; 2) soberanía westfaliana, que se relaciona con la organización política basada en la exclusión de protagonistas externos a las estructuras de autoridad o territorio, siendo básico la autonomía; 3) soberanía interna, la que tiene que ver con la organización formal de la autoridad dentro del Estado, con capacidad para hacer efectivo el control dentro de sus fronteras, y 4) soberanía interdependiente, que está relacionada con la capacidad de las autoridades públicas para regular el flujo de informaciones, ideas, bienes, personas, capitales, sistemas contaminantes, a través de las fronteras (2001, pp.25-27).

esta manera la soberanía interna se puede entender como referida a la formulación, ejecución y mantenimiento de un orden legal, económico, político y social, que permite la convivencia pacífica de la sociedad. Esto significa la capacidad de un gobierno para formular, poner en ejecución y manejar la política pública, por lo que una amenaza a la soberanía interna es una amenaza a su capacidad de conducir la política pública o viceversa.

La soberanía externa, por su parte, se plantea dentro de las relaciones entre los Estados en un sistema internacional, donde no existe una autoridad central que posea el monopolio del uso legal de la fuerza. Su principal característica es que se desarrolla en un ambiente que se considera anárquico, por lo que en esta circunstancia los Estados se orientan a defender su independencia y cuidar su seguridad, vale decir, su soberanía externa. Desde la perspectiva de Krasner, corresponde a la soberanía legal internacional. Sin embargo la idea de que las soberanías internas y externas de Reinicke, corresponde en gran medida a la soberanía interdependiente de Krasner, que la explica en términos que está relacionada con la capacidad de las autoridades públicas para regular el flujo de informaciones, ideas, bienes, personas, capitales, sistemas contaminantes, a través de las fronteras.

Con lo expuesto se puede asumir que sí existe una diferencia entre la soberanía interna y la soberanía externa de un Estado, de acuerdo a lo que plantea Reinicke.

Respecto al concepto de interdependencia compleja, Reinicke sostiene que éste marcó un cambio cualitativo en el sistema internacional. Los Estados que son formalmente independientes se unen mediante múltiples relaciones, las que son cada vez más numerosas, haciéndolos cada vez más dependientes entre ellos. Esto es especialmente válido en los aspectos de seguridad. Reinicke dice: *“Cuando se examina y se mide la interdependencia, las unidades a estudiar son los Estados Nación soberanos circunscritos territorialmente. La interdependencia internacional denota así una condición de sensibilidad y vulnerabilidad recíproca en el sistema internacional. Desde la perspectiva de cada Estado, su fuente de sensibilidad y vulnerabilidad es externa”*.

Los elementos centrales relacionados con la interdependencia compleja son el Estado, como responsable de la toma de decisiones, y los factores internos y externos, que debido a las relaciones cambiantes interestatales aumentan la interdependencia y la vulnerabilidad de los Estados. Desde esta perspectiva se puede afirmar que el aumento de la interdependencia compleja afecta la soberanía externa de los Estados.

La línea argumental de Reinicke respecto a los efectos de la globalización en la política, indica que se ha producido un tránsito de la “interdependencia compleja” a la “lógica de la globalización”. De acuerdo con las escuelas realista y

neorrealista, la conducta del Estado y la determinación de sus intereses nacionales se pueden derivar de las estructuras del sistema internacional, donde la anarquía predomina y no hay una instancia central. Esto produce que las relaciones entre los Estados sean competitivas y en claras condiciones de conflictividad, en clara referencia a sus intereses nacionales, lo que limita las posibilidades de cooperación y de encontrar intereses comunes entre los Estados.

Las escuelas liberal y neoliberal coinciden con los realistas en que la anarquía es una característica del sistema internacional, lo que lleva a la competencia entre los Estados. Sin embargo, como consecuencia de la “interdependencia compleja”, esta última escuela de pensamiento sostiene que considerando la mayor interacción entre los Estados, en circunstancias específicas, se puede dar la cooperación en las relaciones recíprocas. Para Messner *“desde esta perspectiva, los Estados pueden conservar mejor su soberanía externa encuadrando la competencia en las relaciones interestatales dentro de los regímenes internacionales o los sistemas de negociación multilaterales. De la interacción de la competencia y la cooperación nace el concepto de ‘competencia cooperativa’, que se transforma en clave para manejar las relaciones de interdependencia internacionales”*.¹⁹ En síntesis, para la escuela realista se desarrolla una “competencia adversativa” y para los liberales una “competencia cooperativa”.

Para continuar con el análisis, recordemos que el concepto de interdependencia se refiere a la interacción de los Estados en los diversos campos en que se relacionan. La interdependencia compleja es el resultado de la transnacionalización de la economía mundial. Keohane y Nye la definieron como: *“El movimiento de ítemes tangibles e intangibles a través de las fronteras estatales, cuando al menos un actor no es agente del gobierno o de una organización intergubernamental”*.

La globalización va mas allá de la interdependencia y de la interdependencia compleja, porque actúa sobre las estructuras transfronterizas, donde lo nacional y lo exterior se cruzan y se mezclan, debilitando la separación entre lo interno y lo externo. Consecuentemente la globalización también difiere de la interdependencia compleja, porque absorbe en su estructura institucional las actividades económicas que antes se desarrollaban en los mercados internos de cada Estado. De esta manera la globalización integra espacios económicos, los que a su vez se van desacoplando de la acción de la política estatal, lo que debilita la soberanía interna en lo operativo, aunque no en lo legal.

Se debe considerar que la interdependencia compleja está centrada en el manejo de las relaciones entre los Estados y sobre todo en la búsqueda de la seguridad en un sistema internacional anárquico. Con la globalización, los Estados han disminuido y en algunos casos perdido la capacidad para resolver independiente-

19 El concepto de “competencia cooperadora” es de Reinicke, citado por Messner.

mente los problemas internos e imponer sus propios intereses nacionales, porque mucho de los controles políticos que ha generado el proceso, como son muchas políticas económicas, ambientales y sociales, son compartido fuera de sus fronteras, limitando la acción de los gobiernos nacionales. Reinicke dice: *“El único camino para que los gobiernos alcancen la soberanía interna es aunando y por tanto compartiendo sus soberanías internas en aquellos sectores donde la globalización ha debilitado la eficacia y eficiencia de esa soberanía en el plano nacional”*. Para contrarrestar la erosión que se produce en la soberanía interna, sostiene Messner, los Estados tienen que construir *“organizaciones multinacionales y supranacionales en las relaciones interestatales, así como formas de cooperación en su interacción con el mundo social, en escalas nunca vistas”*.

Como se ha visto a lo largo de este estudio, de la interdependencia compleja surge la “competencia cooperativa”, la que aparece por la necesidad de proteger la soberanía externa de los Estados. Todo esto significa que los Estados deben aceptar ciertas reglas para cooperar en el ambiente anárquico propio del sistema internacional. Sin embargo, la competencia siempre será conflictiva debido a los esfuerzos que hacen los Estados para ampliar sus espacios de acción, lo que puede afectar a otros.

LA COOPERACIÓN EN EL PROCESO DE LA GLOBALIZACIÓN

La única posibilidad de proteger la soberanía interna de los Estados, es que estos cooperen entre ellos, como también con las organizaciones transnacionales y otros actores. Un buen ejemplo de esta situación es el que se presentó precedentemente referido al medio ambiente. Así, se puede establecer que la capacidad de los Estados para mantener su autonomía e identidad, sólo se puede asegurar en un marco de “cooperación competitiva”, ya que la anarquía del sistema internacional continua existiendo, no descartándose en ningún caso el empleo de la fuerza. En resumen, se puede decir que si la interdependencia fomentó la competencia entre los Estados, la globalización motiva la cooperación. En el contexto de la “cooperación competitiva”, la competencia, debe entenderse como un proceso mancomunado de negociaciones, búsqueda y aprendizaje por actores con intereses divergentes y al mismo tiempo interdependientes.

Es notable como en este período se hace más estrecha la vinculación entre los factores internos y los factores externos. Esto significa que para llevar adelante cualquier análisis internacional se debe considerar que la política externa y la interna, deben ser tratadas como interpenetradas.²⁰ Las presiones externas no suelen ser totalmente determinantes, lo que implica que la política y las estructuras internas

20 Para Juan E. Cheyre, se entiende como “interpenetración político-estratégica” cuando se puede materializar un coordinado accionar de la política y de la estrategia, sin que exista primacía de una sobre la otra. Para este caso se entiende que el accionar coordinado está referido a las políticas exterior e interior (1986, p.11).

son esenciales para comprender las opciones y los límites de la política externa. De acuerdo con Tokatlian, por dimensión externa se pueden considerar *“los estímulos que proporcionan incentivos o requieren que un Estado haga algo, y los constreñimientos internacionales que inhiben o previenen que un Estado haga algo”*. Por su parte, la dimensión interna es cuando: *“un Estado puede asumir los estímulos y constreñimientos internacionales de un modo distinto, de acuerdo con su poder relativo en el frente exterior y con su fuerza estatal en el campo doméstico”*.

Aldo Ferrer confirma lo anterior, al expresar que el desarrollo particular de un país no es posible si no se considera el crecimiento en un mundo global, y sostiene que históricamente: *“Sólo lograron alcanzar altos niveles de desarrollo los países que se asociaron estrechamente al orden global a partir de su propia integración y desarrollo interno”*.

Ante los cambios que se producen en el ámbito internacional, los Estados tienen dos estrategias posibles para afrontarlos: resistir o ajustarse. En el primer caso, la resistencia implica rehusarse a alterar las políticas que normalmente se han tornado bastante deficientes para manejar las oportunidades y las restricciones que va generando el ambiente internacional cambiante; por lo contrario, el ajuste involucra la adopción de políticas orientadas a hacer más consistente la conducta estatal, de acuerdo con las oportunidades y restricciones internacionales que se van presentando.

Como se puede apreciar, los acontecimientos actuales están marcados por una tendencia globalizadora y por otro lado, una tendencia polarizante. En otras palabras, se está produciendo una tensión entre la individualización y la globalización y por otro, el de exclusión e integración. Para el autor chileno Eugenio Ortega la realidad actual es que hay un proceso de cambio y transición que es ambivalente: la individualización y la globalización, por una parte, y por otra, la exclusión y la integración.

Con la caída del Muro de Berlín comenzó la gestación de un nuevo ordenamiento mundial, que reemplazó al existente en la Guerra Fría, de características bipolar. Los diversos países debieron adaptarse a la democracia, al respeto a los derechos humanos y a la economía de libre mercado, para formar parte del nuevo orden, no por que lo desearan, sino por imposición del Fondo Monetario Mundial, del Banco Mundial y de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, entre otros aspectos. Ahora deberán también adoptar la cooperación competitiva para mantener su soberanía, la que se ha venido relativizando.

También la globalización, como se explicó precedentemente, está produciendo constantes cambios en las funciones y roles del Estado con el establecimiento de comunidades y alianzas económicas entre países, el incremento de los flujos internacionales de capital, la creciente interdependencia de los procesos pro-

ductivos y comerciales, la internacionalización de la fuerza del trabajo y de la información, que no son controlados por el tradicional Estado modelo westfaliano que está actualmente en crisis.

Finalmente, en el desarrollo de la argumentación que se ha realizado, que tuvo como hipótesis central que la cooperación es una alternativa viable al empleo de la fuerza, se observa que el proceso de la globalización está produciendo este efecto a través de la maraña de redes de todo tipo que se van creando, que obligan a una actitud de colaboración para evitar males mayores. Sin embargo, no se debe descartar el uso de la violencia, especialmente si consideramos que también está presente la dicotomía cooperación-conflicto, y este último tiene como forma de resolución extrema el empleo de la fuerza.

BIBLIOGRAFÍA

- BUZAN, Barry y SEGAL, Gerald. (1999). *El futuro que viene*. Editorial Andrés Bello.
- CASTELLS, Manuel. (2000). *La era de la información: economía sociedad y cultura; El poder de la identidad*, vol. II. Siglo veintiuno editores,. 2ª edición.
- EASTON, David. (1969). "Esquema para el análisis político". Amorrortur, Buenos Aires.
- FERRER, Aldo. (1997). "Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional". Fondo de Cultura Económica, S.A. Buenos Aires.
- GIDDENS, Anthony. (2000). *Un mundo desbocado: efectos de la globalización en nuestras vidas*. Grupo Santillana de ediciones, S.A.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. (1971). *Transnational Relation and World Politic*.
- KEOHANE, Robert O. (1988). *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. (1998). Power and interdependence in information age. *Revista Foreign Affairs*. Septiembre-octubre 1998.
- KRASNER, Stephen D. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Ediciones Paidós Ibérica S.A. Barcelona.
- LAÜDI, Zaki. (1997). *Un mundo sin sentido*. Fondo de Cultura Económica.

- MESSNER, Dirk. (2001). "Globalización y gobernabilidad global". En revista *Nueva Sociedad* N° 176. Caracas.
- ORTEGA, Eugenio. (2000). *"La globalización en la encrucijada: Sociedad, Política y Mercado en un mundo globalizado"*. LOM Ediciones. Santiago.
- ORTIZ, Eduardo. (2000). *"El estudio de la Relaciones Internacionales"*. Fondo de Cultura Económica. Santiago.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. (2004). *Hacia una nueva Estrategia Internacional, el desafío de Néstor Kirchner*. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

EL PODER BLANDO: ¿UNA ALTERNATIVA A LA FUERZA MILITAR?

MANUEL R. TORRES SORIANO*

This article gives a critical thought to the "soft power" theory proposed by the American political scientist, Joseph Nye, and the consequences that are likely to occur as regards the use of armed forces in democratic countries.

Its more significant contributions are set forth, as well as what its main limitations are said to be when offering valid explanations for the dynamics of power nowadays.

The most relevant criticisms are aimed to their unconditional hope about the increasing importance this approach will have in future, as well as to the concept of communication that underlies this approach to politics.

INTRODUCCIÓN

La aceleración sin precedentes en el cambio social y político ha sido el origen de una profunda transformación en la manera de entender la naturaleza del poder y sus manifestaciones en el campo de la política internacional. Lo que se consideraba que era el planteamiento definitivo en la organización de grandes colectividades humanas: la consagración del papel del Estado Nación y sus atributos de plena soberanía dentro de sus fronteras y ámbito de intereses, ha sido sólo la antesala de un desconcertante período de transformaciones y desorientación. En el transcurso de poco más de cien años la humanidad ha podido asistir a una verdadera avalancha de escenarios inéditos repletos de interrogantes: la mundialización de la guerra, la proscripción de la misma ante la destrucción que las nuevas armas ofreció al mundo, la exaltación del idealismo en las relaciones entre Estados, el resurgir del expansionismo ideológico, de nuevo la guerra total llevada, esta vez, hasta extremos apocalípticos, la institucionalización del multilateralismo, la política de bloques, las estrategias nucleares, el fin de la Guerra Fría, el ascenso y consolidación de un único imperio global, los procesos de integración política, la globalización, etc.

Numerosos comentaristas coinciden en señalar que nos encontramos, de nuevo, en uno de esos episodios históricos de incertidumbre que necesita ser entendido y clarificado. El rasgo característico que define las relaciones de poder

* Profesor de Ciencia Política de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España. Ha sido investigador del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada y Visiting Fellow en la Universidad de Stanford, California. Ha obtenido el Primer Premio Nacional de Fin de Estudios Universitarios en Ciencia Política, el Premio de Investigación y Ensayo de la Universidad de Granada y el Premio "Francisco Moreno" al mejor artículo concedido por la Armada española.

entre Estados y colectividades humanas en la época actual no es la reacción ante una suma descontrolada de peligros latentes tales como la proliferación nuclear, el auge del nuevo fanatismo terrorista, la degradación medioambiental, el crimen organizado, las guerras de desintegración estatal, etc. La gravedad de dichas amenazas en ocasiones puede llegar a oscurecer la evidencia de que la primacía de la información es la columna vertebral que explica las relaciones de poder y dominación en el escenario global. Esta “nueva lógica geopolítica”¹ que supone la generalización de las nuevas tecnologías de la información y la emergencia de una sociedad global interconectada y dotada de la capacidad de acceder a cantidades ingentes de información, no ha escapado a la curiosidad y a la reflexión de numerosos investigadores y pensadores que han tratado de escudriñar las claves de este nuevo desafío intelectual.

Constituye el propósito de este artículo realizar una exposición crítica sobre una de las más sugerentes de estas propuestas: la formulada por el profesor de la Universidad de Harvard Joseph S. Nye a través de su concepto de poder blando (*soft power*). Trataremos de enunciar de manera sintética cuales son las principales aportaciones de esta teoría, cuales son sus consecuencias en torno al uso de la fuerza militar, pero ante todo señalar cuáles son las que consideramos sus principales limitaciones a la hora de aportar una explicación convincente sobre las dinámicas del poder en la era actual. Finalmente formularemos una serie de sugerencias de cómo debe ser reinterpretado este enfoque para maximizar sus elementos más valiosos y útiles.

PODER BLANDO COMO PODER DE FUTURO

Para este académico norteamericano su concepto se puede sintetizar en la capacidad de “lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona”.² Joseph Nye elabora su concepto en contraposición a la concepción tradicional sobre el poder o poder duro (*hard power*), aquella visión que apuntaba a la fuerza militar, la capacidad económica y las potencialidades que se derivan de ellos como la expresión más genuina del poder de un Estado. Frente a esta perspectiva que reduce el poder a elementos claramente materiales, cuantificables, procedentes en su inmensa mayoría de la iniciativa política y sometidos a su control directo, Nye resalta

1 Según el analista norteamericano Martin Libicki: cada nuevo medio tecnológico ha conllevado una nueva lógica geopolítica. En la medida que la importancia de ese medio aumenta, no sólo domina al antiguo sino que también lo llega a transformar. Este autor cita diferentes ejemplos históricos: con la invención del uso bélico del avión, Gran Bretaña pudo ser atacada directamente desde Europa, anulando la lógica del poderío marítimo. El mismo medio dominó la campaña estadounidense contra Japón. Cuando los misiles balísticos hicieron del espacio exterior un medio del conflicto, ello permitió que tanto EE.UU. como la URSS. se amenazasen directamente, y este factor dominó la confrontación de las superpotencias a lo largo de Europa. Libicki no duda en señalar que las potencialidades de esta nueva sociedad caracterizada por el acceso generalizado a la información había generado una nueva lógica que aún está por definir y sistematizar. Véase: LIBICKI, Martin, “*The Emerging Primacy of Information*”, Orbis, Spring 1996, pp. 261-276.

2 NYE, Joseph S. Jr. *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2003, p. 30.

la existencia de otra serie de factores inmateriales, no siempre controlables por el entramado gubernamental, y que sin embargo son capaces de contribuir tanto o más que la presión militar y la coerción económica a la consecución de los objetivos marcados por una nación. La popularidad de la producción artística, musical y cinematográfica de un país, su prestigio científico y educativo, su atractivo turístico, su capacidad para exportar modas y tendencias, la calidad de vida, su gastronomía, etc. son elementos cuya capacidad de movilización de voluntades sigue una línea ascendente. Se trata de una forma indirecta de ejercer el poder donde: *“Un país puede obtener los resultados que desea porque otros países quieren seguir su estela, admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura”*.³

A pesar de la capacidad de un Estado para potenciar sus recursos disponibles de poder blando, en gran parte este poder es un subproducto social y económico, más que un resultado de una acción gubernamental oficial. Su origen se encuentra en la confluencia de un número ilimitado de actores que a través de sus acciones son capaces de originar un producto beneficioso para el conjunto de la sociedad sin que medie a priori ningún elemento de coordinación.

El concepto de poder blando es ante todo una propuesta para lograr la perpetuación de la hegemonía norteamericana, y no puede ser entendido sino se tiene en cuenta esta finalidad. En este enfoque subyace una clara apuesta por las capacidades innatas de las sociedades abiertas y democráticas para seguir aumentando sus recursos de poder, sin que pretenda convertirse en una teoría universal de cómo cualquier país puede incrementar sus poder independientemente del ideario que sustente su régimen político. Según esta visión, la democracia como forma de organización política es un enorme recurso de poder blando debido a su popularidad y superioridad moral sobre el resto de sus competidoras. De ahí que los países que probablemente aumenten este tipo de capacidades en plena era de la información sean aquellos cuya cultura e ideas se hayan más próximos a las normas globales, aquellos que dispongan de mayor acceso a los canales de comunicación y aquellos que posean una credibilidad creciente gracias a sus actuaciones tanto en asuntos domésticos como internacionales. El prestigio se convierte en un elemento trascendental para que cada Estado pueda lograr sus objetivos. La política se convierte en un concurso de credibilidad competitiva, los gobiernos compiten entre sí y con toda otra serie de actores políticos para aumentar su credibilidad y debilitar la de sus adversarios. Nye no duda en señalar que todos estos elementos señalan a Estados Unidos como el gran beneficiario de estas tendencias.

Sin embargo, este autor es consciente del cierto idealismo que entraña su análisis y de que su concepción del poder es una tendencia de futuro, que en la ac-

3 *Ibidem*, p. 30.

tualidad debe pervivir y complementarse con manifestaciones abrumadoras del tradicional poder duro. Para ejemplificar este razonamiento, Nye apunta al hecho de que en la actualidad el poder está distribuido entre países siguiendo un patrón que recuerda a un complejo juego de ajedrez tridimensional. En el tablero superior, el poder militar es en gran medida unipolar, donde Estados Unidos no encuentra contestación posible. En el tablero intermedio, el poder económico es multipolar, donde no tiene sentido hablar de hegemonía estadounidense, y su país debe aceptar la igualdad con Europa y otros posibles competidores. El tablero inferior es el ámbito de las relaciones internacionales y la información, el poder está ampliamente disperso y los actores son prácticamente ilimitados. En este tablero de importancia creciente no tiene sentido hablar de unipolaridad, multipolaridad ni hegemonía. Nye no duda en recomendar el hecho de que cualquier estrategia política exitosa debe apuntar equilibradamente hacia los tres tableros, sin descuidar las contribuciones de ninguno de ellos.⁴

DEBILIDADES Y OBJECIONES

El concepto desarrollado por Joseph Nye sabe entroncar con una gran tendencia cuya presencia resulta innegable hasta para los más vehementes críticos del politólogo norteamericano: la importancia creciente de los flujos de información, la opinión pública en el contexto internacional y los contenidos inmateriales en el juego político. Se trata de elementos que han servido de base para numerosas reflexiones teóricas, desde aquellas que contemplan una nueva forma de hacer política basada en primacía de los valores, la ética y la actuación en redes,⁵ hasta los que consideran la difusión de códigos culturales y contenidos de información la principal expresión del ejercicio del poder.⁶

Sin embargo, como toda propuesta ambiciosa el concepto de poder blando ha contado con toda un considerable número de detractores.⁷ Para algunos, el poder blando no deja de ser un revestimiento amable al tradicional ejercicio del poder “más duro” por parte de las grandes potencias. Para otros ni siquiera es poder, sino simple ideología presentada de manera eufemística. Algunos autores consideran que el *soft power* no es un tipo de poder, sino una percepción por parte de la población sobre la legitimidad de un recurso de poder, de manera que hasta una intervención armada puede ser percibida como blanda siempre y cuando exista una amplia aceptación social sobre sus fines y conveniencia. Y finalmente, para algunos dirigentes políticos que debería verse directamente aludido por los plantea-

4 NYE, Joseph. “EE.UU. no puede lograr unilateralmente sus objetivos”, *El País*, 24 de marzo de 2003.

5 ARQUILLA, John & RONFELDT, David. *The emergence of Noopolitik*, Towards an American Information Strategy, Rand, Santa Mónica, 1999.

6 CASTELLS, Manuel. *La galaxia Internet*, Areté, Barcelona, 2001.

7 Un repaso de lo que son las principales críticas a esta teoría se pueden encontrar en: NOYA, Javier. “*El Poder Simbólico de las Naciones*”, Documento de Trabajo N° 35/2005, Real Instituto Elcano. <http://www.realinstituto-elcano.org/documentos/209.asp> [Accedido en agosto de 2005].

mientos del profesor de Harvard ni siquiera es una propuesta que merezca la pena ser tenida en consideración.⁸

No es objeto de este artículo hacer una revisión en detalle de cuáles han sido las principales críticas al enfoque del autor norteamericano, en cambio se pretende ofrecer desde una perspectiva constructiva una serie de reflexiones sobre cuales son, a juicio del autor, sus principales limitaciones a la hora de resultar efectivo como paradigma que guíe las orientaciones de política exterior de un Estado.

La primera crítica se puede realizar en torno a aquella premisa que lleva a este autor a asumir de manera incondicional un auge creciente de la importancia del poder blando. Serían, para este profesor, motivos suficientes para respaldar la afirmación de la incesante expansión de las tecnologías de la información y el establecimiento de una genuina "aldea global" fundamentada en la posibilidad de que las diferentes sociedades a lo largo y ancho del planeta tengan un acceso ilimitado a la información y puedan nutrirse de los mismo canales informativos, reduciéndose de esa manera el desconocimiento mutuo y la incomprensión cultural. Sin embargo, la capacidad real de que un país, por ejemplo Estados Unidos, influya efectivamente en el resto del mundo a través de una muestra tan evidente de poder blando como sus emisiones televisivas hoy dista mucho de ser una realidad. Existen numerosas regiones a lo largo y ancho del planeta que pueden ser catalogados como auténticas "zonas negras" debido a su impermeabilidad frente al influjo informativo y cultural exterior. En algunos casos los motivos son de estricta lógica económica, en extensas zonas de extrema miseria poseer un televisor es sinónimo de despilfarro cuando la existencia diaria es una continua lucha por la subsistencia alimentaria. No obstante, no es la falta de recursos económicos el principal factor de "oscurantismo informativo" en el planeta, la revolución tecnológica ha logrado el abaratamiento continuo de los dispositivos necesarios para integrarse en la llamada sociedad de la información, no siendo extraño encontrar como en algunos países como las antenas parabólicas forman parte de la arquitectura de barrios y poblados sumidos en la más estrictas de las privaciones. La principal raíz de esta limitación al poder blando se haya en el férreo control informativo que algunos países ejercen sobre su población. Cuando toda influencia exterior es contemplada como una amenaza a la pervivencia en el poder de una clase dirigente, conseguir el aislamiento informativo y cultural se convierte en una prioridad para decenas de dictaduras cuyo único horizonte es la perpetuación.

Las esperanzas depositadas por algunos países en el poder blando se topan con la dura realidad de que este influjo sólo es efectivo en aquellas zonas

8 El propio Joseph Nye cuenta en un artículo como tras hablar sobre este concepto en una conferencia coauspicada por el Ejército de Estados Unidos en Washington, los periodistas pudieron recoger las impresiones de uno de los oradores de este acto, el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, que tras ser preguntado por su opinión acerca del poder blando, respondió: "No sé lo que significa eso". Véase: NYE, Joseph S. "El poder blando y la lucha contra el terrorismo", *El País*, 28 de abril de 2004.

donde menos se necesita. Sirva como un ejemplo entre tantos otros, el hecho de que en los últimos episodios de tensión política con China, una potencia en alza y en la que reside un 18% de la población mundial, el gobierno de Estados Unidos no tuvo ninguna vía para hacer oír su voz entre 1.200 millones de personas, que sólo recibían los influjos informativos de un régimen totalitario interesado en presentar toda voz ajena como engaño y agresión.⁹

El creador del concepto de poder blando es consciente de las limitaciones que los regímenes dictatoriales suponen en la actualidad para esta concepción, sin embargo no duda en confiar en la importancia creciente de este enfoque basándose en la idea de que estos países deben transitar necesariamente por caminos de apertura y liberalización política si quieren desarrollarse económicamente e incrementar su poder. Una economía como la actual, basada en la innovación y en el intercambio de ideas y conocimiento, exige libertad de actuación para una sociedad que necesita de espontaneidad y ausencia de barreras para ser creativa. Las dictaduras se enfrentan de ese modo a un dilema: si quieren incrementar su poder económico y evitar agitaciones sociales debido a la falta de bienestar material deben relajar progresivamente el control político sobre sus ciudadanos. A medida que se otorga mayor libertad a la ciudadanía esta tendrá más conocimiento de lo que sucede en su entorno y exigirá más apertura y reformas. Una vez que las dictaduras han iniciado el camino de la liberalización política y social, por tímida que sea, la llegada de la democracia se hace inevitable, a pesar de que ese no fuese el objetivo perseguido por su clase dirigente.

Se trata de una concepción muy extendida sobre los beneficios que para la democratización generalizada supone la integración de estos regímenes despóticos en el sistema económico mundial, y sobre la que descansan en gran parte las esperanzas de futuro en el poder blando. Sin embargo, no tiene en consideración dos elementos que, en mi opinión, pueden determinar que las capacidades de occidente de influir “inmaterialmente” continúen estancadas. Una de ellas reside en la perversa lógica que guía las decisiones que puede llegar a tomar cualquier régimen impuesto por la violencia y la coacción. Ante el dilema de elegir entre el mantenimiento del *status quo* y emprender un incierto camino que puede comprometer los privilegios de la elite gobernante, cualquier déspota no dudará en rechazar cualquier medida que pueda comprometer levemente su poder aunque eso suponga condenar al hambre a millones de personas o incrementar las dosis de represión y sometimiento de su población. El otro elemento a tener en cuenta, es la constatación empírica de cómo algunos países han conseguido sumarse al “carro” del crecimiento económico sin que ello les haya supuesto adoptar medidas que hiciesen tambalear su dominio coactivo sobre la población. China, vuelve a resultar, de nuevo, el ejemplo más evidente. Si bien casi todos los analistas coinciden

9 Véase: KAUFMAN, Edward. “A Broadcasting Strategy to Win Media Wars”, *The Washington Quarterly*, 25.2: 2002. pp. 115-127.

en señalar con esos niveles de crecimiento el país asiático se puede convertir en las próximas décadas en una potencia económica e incluso militar capaz de cuestionar el liderazgo norteamericano y europeo. Ninguno de ellos apunta como un escenario probable el que China lo haga convertida en un país respetuoso con las libertades democráticas y los derechos humanos.¹⁰ Las mismas tecnologías que permiten incrementar la competitividad de un país a través del acceso a la información, permiten igualmente perfeccionar y hacer más sofisticado el control que un régimen sin escrúpulos puede ejercer sobre sus ciudadanos. Todas aquellas manifestaciones tecnológicas que se consideran características de esta sociedad de la información tienen una naturaleza esencialmente dual. Pueden servir tanto para dejar constancia y difundir los abusos contra la población, como para impedir desde el entramado estatal hasta el más mínimo brote de disidencia. Incluso Internet, considerado un paradigma del flujo de información sin fronteras y restricciones, ha podido ser controlado por algunas dictaduras a través de una incesante actividad diaria de monitorización de las comunicaciones y bloqueo de las páginas web consideradas “perjudiciales” para la propia población. Ello, en cambio, no les ha impedido utilizar el prestigio asociado a la información independiente “colgada” por “cibernautas anónimos” para establecer nuevas plataformas propagandísticas orientadas hacia el exterior. De este enfrentamiento dialéctico entre aquella faceta de la tecnología que permiten luchar contra la tiranía, y aquella otra faceta que permite su reforzamiento, cabría esperar un resultado incierto. En cambio, la situación de partida no ha sido igual para ambos y los defensores de la libertad en estos países se han encontrado normalmente con una desventaja insalvable.

La siguiente crítica se dirige hacia el concepto de comunicación que subyace en la teoría del poder blando. La lectura de las reflexiones del autor norteamericano conduce inevitablemente a pensar que la comunicación entre personas es básicamente una cuestión de transmisión de contenidos. Si un país cualquiera no ejerce la influencia deseada sobre otro país o colectivo humano la razón se haya en que “su voz” simplemente no se oye o ésta ha sido distorsionada de manera interesada. Sin embargo, las palabras, aunque lleguen en su integridad al destinatario deseado, no poseen por sí mismas una capacidad innata para transformar la conducta o el pensamiento de las personas. La comunicación es un proceso infinitamente más complejo, donde se debe tener en cuenta no solamente el tenor literal del mensaje, sino también el contexto en el que se produce su recepción y ante todo el esquema mental y perceptivo del destinatario.¹¹ Los escritos de Nye a pesar de que advierten de los peligros de ceñirse únicamente a la mera “predicación” y sugerir un amplio uso de los símbolos,¹² no pueden evitar trasladar la hipótesis de la necesidad de saturar de contenidos propios al resto de la comunidad de naciones como

10 Véase: National Intelligence Council, Mapping the global future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project, NIC, Washington, 2004.

11 Véase: MUCCHIELLI, Alex. *El arte de influir*, Cátedra, Madrid, 2002.

12 NYE, Joseph S. Soft Power. The means to success in world politics, *PublicAffairs*, New York, 2004. p. 111.

medio de incrementar el poder blando de un país. Sin embargo, todo mensaje es reinterpretado y adaptado a los filtros culturales y mentales del individuo al que va dirigido. Los efectos persuasivos de una información que de cuenta de una política objetivamente beneficiosa para un tercer país o conjunto de países pueden quedar fuertemente limitados cuando no anulados en función de las asunciones previas que sobre el comunicador posea un determinado individuo. La credibilidad es la característica esencial de cualquier emisor, y cuando esta se niega o pone en duda cualquier mensaje chocará inevitablemente con un muro de negación e incompreensión.¹³ Al día de hoy, por ejemplo, todavía es posible escuchar en los medios de comunicación árabes a numerosos “expertos”, clérigos y profesores universitarios que no dudan en afirmar con la mayor solemnidad las más estafalarias teorías de la conspiración con objeto de negar la implicación de cualquier musulmán en los brutales atentados del 11 de septiembre de 2001.¹⁴

Ha sido recurrente dentro de los gobiernos occidentales, y especialmente estadounidense, situar la causa de la ineficacia de la acción de su diplomacia pública en determinados países, en la labor propagandística de algunos regímenes interesados en culpabilizar a terceros países de su propia ineficacia y corrupción como válvula de escape frente a las tensiones domésticas. De esa manera el mensaje occidental ha quedado lastrado por acción de décadas de manipulación que no han buscado otra cosa que asentar toda una serie de prejuicios y tópicos que unifiquen a las propias sociedades en contra de un deseado enemigo exterior. Si bien es cierto que este razonamiento explica acertadamente parte de lo sucedido, se muestra insuficiente ante la constatación de determinados sucesos que no han hecho sino realzar la complejidad de la influencia y el poder en pleno siglo XXI. En los últimos años, por ejemplo, Estados Unidos ha tenido que hacer frente a la desagradable realidad de que sus emisiones y mensajes continuaban siendo igualmente ineficaces en países, como Afganistán o Irak, donde había desaparecido el “filtro dictatorial” y existía la posibilidad de que el mensaje fuese oído íntegro hasta la saciedad. Sólo en el mundo árabe, en poco más de dos años, Estados Unidos se ha embarcado en tres grandes iniciativas de diplomacia pública: Radio Sawa, y los canales de televisión Al Hurra y Al Iraquiya.¹⁵ Cada uno de estos esfuerzos que fueron diseñado para incrementar los niveles de popularidad de Estados Unidos han

13 Determinadas iniciativas políticas tampoco han contribuido excesivamente a mejorar la credibilidad de un país. Así, por ejemplo, en febrero de 2002, el *New York Times* avanzaba la siguiente exclusiva: como parte de “un nuevo esfuerzo por influir en los sentimientos del público y los gobernantes de los países amigos y hostiles”, el Pentágono había “desarrollado planes para divulgar noticias, probablemente algunas falsas, en los medios de comunicación extranjeros”. Según el Times, lo que había provocado la creación de la llamada Oficina de Influencia Estratégica (OSI) había sido la preocupación de “algunos oficiales de la Administración” ante “la pérdida de apoyo a Estados Unidos en el mundo islámico ante los bombardeos americanos sobre Afganistán”. Después de una semana del anuncio del Times, el escándalo obligó a Donald Rumsfeld a anunciar el cierre de la nueva oficina, aunque el daño a la credibilidad ya estaba hecho. Véase: DAO, James and SCHMITT, Eric. “Pentagon Readies Efforts to Sway Sentiment Abroad”, *The New York Times*, February 19, 2002 y MURAVCHIK, Joshua. “Hearts, minds, and the war against terror”, *Commentary*, Volume 113 Issue 5, May 2002. pp. 25-30.

14 Una nutridísima muestra de estas afirmaciones puede encontrarse en la página web del Middle East Research Institute, dedicado desde hace años a monitorizar y traducir los medios de comunicación del mundo arabomusulmán. www.memri.org

15 Véase: CLARKE, Richard A (Dir.), *Cómo derrotar a los yihadistas*, Taurus, Madrid, 2004, p. 129 y ss.

experimentado unos pobres niveles de audiencia y una credibilidad que en ocasiones no supera a las de algunas emisoras desvergonzadamente propagandísticas procedentes de las dictaduras de Oriente Medio.

Los desalentadores resultados que la costosa campaña¹⁶ de relaciones públicas y mejora del “poder blando” ha cosechado en los últimos años, insinúan únicamente una de las debilidades del enfoque de Joseph Nye, sin embargo, su expresión más contundente se encuentra en algunas de las manifestaciones de uno de los principales problemas de seguridad de nuestra era: el terrorismo global. La esperanza depositada en que el mayor conocimiento del atractivo de nuestra forma de vida, libertades y forma de organización político y social podría generar un movimiento progresivo del resto del mundo hacia la democracia y la paz queda seriamente cuestionada frente a determinados episodios especialmente trágicos. Que algunos de los atentados más cruentos llevados a cabo dentro del territorio occidental como los ataques de Nueva York, Washington, Madrid y Londres fuesen protagonizados por extranjeros, algunos de ellos nacionalizados en el país atacado, que gozaban de una indudable experiencia de convivencia en esas sociedades, conocimiento de sus costumbres y disfrute de su prosperidad y libertades cuestiona seriamente la teoría de la mejora del poder de un país por la mera imitación. La teoría del poder blando difícilmente puede solventar la contradicción que supone apostar por los beneficios que para un país implica que su imagen sea conocida en el exterior por meros impactos informativos, cuando la experiencia directa de esa realidad en algunas personas genera los efectos opuestos. Este enfoque incurre en la simplificación de considerar a las sociedades como bloques monolíticos, capaces de ofertar al exterior un bloque homogéneo de códigos culturales. Sin embargo, cualquier colectivo humano amplio es tremendamente plural, lo que implica que cualquiera de las manifestaciones de este poder blando, sea el sistema educativo, el cine, la cocina, las atracciones turísticas, etc. encontrarán siempre sus primeros focos de contestación y descontento en el interior de la sociedad de origen. Si se plantease un estudio de opinión, en cualquier lugar, donde se dejase al encuestado abierta la respuesta sobre que es lo que considera son los elementos de su país que pueden ser admirados e imitados en el exterior, probablemente nos sorprenderíamos de la pluralidad y diversidad de respuestas.

El enfoque de Nye encuentra uno de sus principales puntos débiles en el excesivo optimismo que deposita en el atractivo de los códigos culturales y en la forma de organización política y social de Occidente y, en concreto, de Estados Unidos. Dicha capacidad de atracción se ha mostrado enormemente efectiva en países que han formado históricamente parte de esta tradición cultural, pero

16 Véase: VAN HAM, Peter. “Mejorar la imagen de EE.UU. tras el 11-S: el papel de la diplomacia pública”, Análisis Real Instituto Elcano N° 85/2003. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/303.asp> [Accedido agosto de 2005]

que por determinados avatares habían sido desenganchados de la “locomotora occidental”, como por ejemplo aquellos antiguos satélites europeos de la Unión Soviética que han perseguido afanosamente el mimetismo con los países de la Unión Europea y Estados Unidos como método de conjurar los peligros de la involución. Sin embargo, esa misma capacidad de atracción no sólo se muestra ineficaz sino en ocasiones contraproducente cuando trata de ser aplicada a colectivos que no comparten un mismo tronco “civilizacional”. Diferentes tradiciones religiosas, desarrollos históricos contrapuestos, un acusado contraste económico y social pueden ser, entre otras, las fuentes del rechazo a la imitación de un modelo que en ocasiones puede ser contemplado como una verdadera amenaza hacia lo máspreciado de la propia identidad. La fe incondicional en el poder blando debe hacer frente a una paradoja asociada a la naturaleza ambivalente de este tipo de poder: lo que en determinados lugares del planeta llega a ser contemplado como una genuina expresión de modernidad y progreso, en otros lugares es percibido como una muestra agresiva de degradación moral que debe ser rechazada y combatida.

La teoría del poder blando incurre en el error de asumir que la admiración por el desarrollo material y tecnológico de un tercer país, o incluso el propio uso de la misma, tiene una traducción directa en la admiración hacia el modo de organización económica, social y política que posee el país en cuestión. El enfoque de Nye presupone que el reflejo del éxito generará en su espectador (independientemente de su grado de instrucción y situación personal) un sofisticado razonamiento capaz de diagnosticar las causas profundas que generan la riqueza y el bienestar en los otros, y detectar correctamente, a su vez, todos los males y defectos que aquejan al país de pertenencia. Sin embargo, en ocasiones las reacciones son muchos más simples y primarias. Se puede desear un determinado conjunto de bienes de los que se carece, en sí mismos, únicamente por la satisfacción que esos bienes nos producirían, sin que ello suponga el plantearnos una transformación más profunda en nuestro estilo de vida. Sin embargo, más problemático puede resultar el que el deseo por alcanzar un determinado estilo de vida sea el primer paso de un razonamiento que desemboque en un sentimiento de desposesión. Si el esquema mental de un individuo está guiado por la idea de que la riqueza de unos está construida a expensas de la pobreza de otros, como si la existencia de esos bienes que se desean fuese algo dado por la naturaleza, y en los que en su origen poco tiene que ver la mano del hombre, es lógico que el conocimiento del mayor bienestar de unos genere sentimientos de agravio. Los partidarios del enfoque del poder blando como una vía de actuación en política exterior, tal vez no han tenido en consideración que una mayor propaganda de los logros de la propia sociedad, lejos de generar emulación, pueden incrementar los sentimientos de humillación y el deseo de revancha. Con esto no queremos sugerir que Occidente deba adoptar una postura vergonzante de sus propios éxitos, pero sí en cambio, que tenga en consideración determinados mecanismos psicológicos, que son objeto de la acción de ideologías del odio, como la que propugna, por ejemplo, la red terrorista Al Qaeda, que lleva años sustentando un

discurso que sitúa todas las causas del atraso y pobreza del mundo musulmán en la acción concertada de un occidente ansioso de explotar todas las riquezas del mundo arábigo-musulmán.

CONCLUSIONES

El enfoque teórico sobre el poder blando resulta una propuesta esperanzadora por lo que su éxito implicaría en términos de descenso de la conflictividad armada en el mundo y la extensión de la democracia y la libertad. Una extensión sin restricciones de esta visión sobre la política tiene una clara traducción en la pérdida de relevancia de la fuerza militar a la hora de lograr los objetivos de política exterior de cada Estado. Ahora bien, el carácter deseable de los frutos que generaría el éxito de esta teoría no debe hacernos perder de vista cuáles son las principales debilidades de la misma y cuáles los escollos a los que debe hacer frente para convertirse en una interpretación fiable de las dinámicas de poder en la actualidad y en el futuro más próximo. Hemos señalado las que consideramos de más calado: la previsible persistencia de extensas “zonas oscuras” en el planeta totalmente inmunes a esta expresión inmaterial del poder de los Estados, y el concepto simplista que encierra esta teoría a propósito de cómo se produce la comunicación y el proceso psicológico de interiorización de los mensajes que todo individuo recibe.

El poder blando puede ser una teoría con algunas grietas, pero eso no significa que sea una propuesta que deba ser descartada. Contiene valiosas aportaciones, una de ellas, la de haber sido capaz de recoger de manera sintética y clara lo que constituye una de las tendencias claras de los próximos años: el papel creciente de la comunicación y la opinión pública como factor a tener en cuenta a la hora de calibrar el poder e influencia de un Estado. También posee el valor de saber sugerir una nueva forma de hacer política, una propuesta de actuación que no contemple los elementos inmateriales del poder como cuestiones secundarias y anexas a las verdaderamente importantes relacionadas con el potencial económico y el poderío militar. Un novedoso estilo de hacer política continuamente preocupado por unos resultados tan difíciles de sopesar como el prestigio y la simpatía que generan sus actuaciones en el exterior. Una verdadera transformación en la cultura política de nuestras clases dirigentes, quienes deberán ser capaces de dejar de lado sus intereses electorales más inmediatos para enfocar sus mensajes a un público infinitamente más amplio que el de sus posibles electores.

Pero en enfoque del poder blando debe ser muy consciente, igualmente, de dos importantes apreciaciones:

- Una de ellas es su naturaleza ingobernable. De cómo las principales manifestaciones de ese producto que se “percibe” en el exterior proceden de la actuación necesariamente anárquica de una sociedad que en ningún momento actúa movida por el afán consciente de conseguir “atraer”

a otros hacia su modelo de vida. Los resultados de esta actuación son ambivalentes, algunos serán un poderoso elemento de influencia para la actuación del poder político y algunos otros serán un verdadero lastre difícilmente gestionable. La diversidad y complejidad de los “productos” de un entorno social y cultural se verán incrementados, igualmente, por la incontrolable selección que se produce en el exterior de un país sobre que es lo que resulta significativo y que no de una cultura extraña. En ocasiones lo que es despreciado como un producto marginal y de ínfima calidad, por ejemplo, de la producción cinematográfica de un país, es percibido en el exterior como una fiel fotografía de la realidad social y cultural de una nación, reforzando tópicos con nuevas dosis de violencia, frivolidad y degradación moral que poco tienen que ver con la realidad.

- La otra apreciación proviene de la necesidad de integrar esta propuesta teórica con el importantísimo papel que continuarán desempeñando los ejércitos en el futuro. La guerra y la existencia de ejércitos ha sido una constante en la historia humana, y todo hace pensar lo seguirán siendo en los próximos años.¹⁷ Sería por tanto un error minimizar el papel que desempeñarán en la configuración de nuestro futuro.

No obstante, su naturaleza ha sido un fiel reflejo de los valores y modos de organización de cada sociedad. De ahí que la importancia de la vertiente “inmaterial” del poder no deba significar una depreciación de la fuerza militar, antes bien, se hace cada vez más necesario adaptar las fuerzas militares de cada país a los imperativos de una sociedad marcada por la comunicación y la opinión pública. La complejidad creciente del escenario internacional es razón más que suficiente para prescindir de visiones reduccionistas que recurren únicamente a una sola de estas dos manifestaciones del poder. Una estrategia exitosa será aquella que sepa apreciar cómo los ejércitos son en sí mismos beneficiarios y creadores del poder blando que pueda desplegar una sociedad. Su modo de operar e incluso sus capacidades están profundamente condicionados por las percepciones y los valores imperantes tanto en la propia sociedad como en la esfera internacional. De ahí que los ejércitos más poderosos en los años venideros serán aquellos capaces de integrar en su doctrina y funcionamiento la naturaleza dual del poder.

17 A este respecto véase el excelente libro: JORDÁN, Javier y CALVO, José Luis. *El nuevo rostro de la guerra*, Eunsa, Pamplona, 2005.

LAS NACIONES UNIDAS, DE GHALI A ANNAN: BALANCE Y PERSPECTIVA DE TRECE AÑOS DE REFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL*

MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ**

This paper intends to analyze the United Nation's latest work as a progressive process of advances and updatings, specially with regard to its basic goals: that of achieving and keeping international peace and security. The period chosen for this analysis covers thirteen years, i.e. from 1992 to 2005, and involves the two latest Secretariat General, both of African leadership, the Egyptian Boutros-Boutros Ghali (1992-1996) and the Ghanaian Kofi Annan (1997-2005).

I. INTRODUCCIÓN

Cumplidos quince años de la finalización de la Guerra Fría, la Organización de las Naciones Unidas es objeto de lecturas divergentes por parte de políticos, diplomáticos, analistas, investigadores y miembros de la sociedad civil. Algunos enfoques –los mayoritarios– insisten en la imprescindibilidad del organismo en el camino hacia una progresiva institucionalización del sistema internacional, que erosione su naturaleza estructuralmente anárquica. Estos puntos de vista, cabe aclarar, admiten que en numerosas oportunidades los estándares de eficacia y eficiencia de la organización han sido bajos, e incluso nulos; sin embargo, alegan que la responsabilidad por este estado de cosas recae en los Estados miembros, cuyas decisiones y políticas moldean los rumbos de la institución.

En las antípodas, las perspectivas críticas aseveran que la ONU está reeditando la ineficiencia de su antecesora la Liga de las Naciones; y agregan que, en una suerte de analogía histórica, el desenlace será el mismo que en ese caso, para desencanto de los seguidores de Immanuel Kant y Woodrow Wilson. Con posterioridad a los atentados terroristas acontecidos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington (en adelante, “11S”), y sobre todo tras el inicio de las operaciones bélicas de EE.UU. en Irak, las visiones críticas se han visto engrosadas por políticos y académicos estadounidenses, que suelen centrar sus reclamos en el actual Secretario General de la organización, Kofi Annan, juzgándolo ambivalente, irresoluto e hipócrita. Un medio periodístico moderado como *The Wall Street Journal* ha llegado a decir de este diplomático ghanés que “como todos los miembros

* Este trabajo se basa en la ponencia del mismo nombre presentada y expuesta en la II International Relations World Conference (II Conferencia Mundial de Relaciones Internacionales). Agosto de 2005, Buenos Aires, Argentina.

** Graduado y Doctor en Relaciones Internacionales, Máster en Sociología. Ex becario investigador posdoctoral del CONICET. Profesor de la Universidad del Salvador, la Escuela Superior de Guerra, la Escuela de Defensa Nacional y la Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

*de la ONU, él valora la libertad y seguridad de Nueva York, pero nunca se detiene a preguntar por qué eso es así ni cómo esa situación puede extenderse a otros menos afortunados”.*¹

El contrapunto entre “adherentes” y “críticos” ha sido recurrente en los últimos quince años, conformando una suerte de patrón cíclico de crisis de las Naciones Unidas: en 1990, con la finalización de la Guerra Fría; en 1995, cuando el organismo cumplió medio siglo de vida; en el año 2000, con el cambio de milenio; por último, en la actualidad, cuando todavía están frescas las imágenes del 11S y EE.UU. mantiene su presencia militar en suelo iraquí. En cada uno de esos momentos se le formularon críticas y demandas al organismo, y éste produjo respuestas y concibió nuevas iniciativas.

Sin embargo, puede esbozarse una visión alternativa sobre los últimos años de la ONU a la que postula las “crisis cíclicas”, basada en la idea de “proceso”. Es decir, un progresivo camino de avances y actualizaciones dotado de una lógica intrínseca, más allá de los desafíos y las exigencias del momento.

Este trabajo pretende analizar los últimos tiempos de la ONU como un proceso, en lo que atañe específicamente al logro de sus objetivos fundacionales de conseguir y preservar la paz y seguridad internacionales. El lapso elegido totaliza trece años, correspondientes al período 1992-2005, y abarca los ejercicios de los dos últimos secretarios generales, ambos africanos: el egipcio Boutros-Boutros Ghali (1992-1996) y el ya mencionado Kofi Annan (1997-2005). Claramente, la actuación del organismo en el período de la Posguerra Fría se corresponde temporalmente con esas dos gestiones.

A partir del objetivo planteado, el autor ha seleccionado un conjunto de aspectos que –a su juicio– son representativos del proceso que atravesó la ONU para incrementar su eficacia y eficiencia en la preservación de la paz y seguridad internacionales. Estos aspectos se refieren a la modificación de los criterios de intervención en la inmediata Posguerra Fría; la complejización de las operaciones de paz; los debates sobre la delegación de operaciones de paz a organismos regionales y la constitución de un instrumento militar multinacional; el empleo de la fuerza, en el marco del Cap. VII de la Carta de la institución; el desarrollo de perspectivas de la seguridad vinculadas a los “poderes blandos”; la articulación de los esfuerzos de la comunidad internacional para enfrentar al flagelo terrorista; y las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad.

La selección esbozada no desconoce la vinculación de cuestiones tales como la proliferación nuclear, la criminalidad organizada y las violaciones de los derechos humanos, entre otras, con la paz y seguridad internacionales. No obstante,

1 HANSON, Victor: “The UN? Who cares..”, *The Wall Street Journal*, September 23, 2004, p. A-14.

teniendo en cuenta los alcances limitados de este trabajo, el autor ha optado por no abordarlos, postergándolos para su inclusión en una eventual investigación de metas más ambiciosas.

II. DE DÓNDE VENIMOS: LA ONU EN LA GUERRA FRÍA

Desde su constitución al término de la Segunda Guerra Mundial, la ONU se erigió en el organismo gubernamental multilateral más importante del escenario internacional. Básicamente, el mismo cumple cinco funciones: (i) es, ante todo, un símbolo de la comunidad internacional; (ii) es un canal de comunicaciones entre actores del sistema internacional, primordialmente entre Estados, aunque cada vez más entre Estados y actores no estatales; (iii) es una burocracia competente, especializada en una amplia gama de funciones; (iv) es un ámbito generador y reglamentador de normas de conducta, a la vez que un mecanismo a través del cual se generan y difunden visiones sobre cómo deberían conducirse los Estados; finalmente, es un ámbito de socialización de las elites sobre cómo perseguir y obtener los objetivos de sus respectivos Estados, en el sistema internacional contemporáneo.²

Como su antecesora la Liga de las Naciones, la ONU tuvo como objetivo primordial el logro y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, propósito éste establecido en el Art. 1 de su Carta. La búsqueda de esta meta tuvo dos características que no deben soslayarse, la primera es la exclusión de temáticas económicas y sociales de las cuestiones de seguridad. El motivo de esta limitación se entronca con la vigencia, en épocas del enfrentamiento Este-Oeste, de una concepción de la seguridad internacional fuertemente asociada al poder duro.

Esto se constata en la definición de seguridad que proponía Stephen Walt: *“el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar”*. Por cierto, quienes adherían a esta óptica rechazaban todo intento de redefinirla, argumentando que cualquier eventual modificación de la agenda de seguridad destruiría la coherencia intelectual que se registraba en ese campo de análisis.³

La segunda característica que tuvo la búsqueda de la paz y seguridad internacionales en épocas de la contienda interhegemónica, es que contemplaba entre las opciones disponibles a tal efecto el empleo de efectivos militares. Las directrices que orientarían dicho uso fueron delineadas en los años 50 por Dag Hammarskjöld, por entonces a cargo de la Secretaría General. En esos momentos cobraron forma tres conceptos, íntimamente relacionados entre sí, sobre los cuales no nos extendemos en el presente trabajo, presuponiéndolos conocidos: Presencia de la ONU, Mantenimiento de la Paz y Diplomacia Preventiva.

2 FARER, Tom: “UN Action in a Disorderly World”, University of California-Berkeley, Institute of International Studies, *Currents*, Spring 1994.

3 DEL ROSSO, Stephen: “The Insecure State (What Future for the State?)”, *Daedalus* 124:2, Spring 1995.

A lo largo de la mayor parte de la Guerra Fría existieron dos factores que moldearon y limitaron el empleo del instrumento militar por parte de la ONU, erosionando consecuentemente su eficacia y eficiencia en términos de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El primero de tales factores tuvo una clara raíz ideológica y consistió en la perniciosa práctica seguida por las dos superpotencias, de bloquear el funcionamiento del Consejo de Seguridad (CSNU) a través del empleo intensivo del poder de veto que les otorgaba su estatus de miembros permanentes de ese foro.

Este bloqueo llevó a que, si bien el Art. 51 de la Carta del organismo contempla mecanismos de Seguridad Colectiva (“derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque contra un país miembro”), esa herramienta nunca pudiera ser empleada, con la atípica excepción de los episodios en Corea en la década del 50.

El segundo elemento, aunque también reconocía influencias ideológicas, era de naturaleza jurídica: el rechazo a la idea de intervención. En el campo de las relaciones internacionales, este concepto tuvo siempre una connotación negativa, siendo percibido generalmente como algo ilícito. La razón es que desde la Paz de Westfalia la soberanía de los Estados siempre presupuso el derecho de los mismos a ser independientes de determinar su destino, y a los gobiernos a hacer lo que desean dentro de sus fronteras, sin interferencia externa.

Esta línea de pensamiento se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se recoge la experiencia europea de la primera mitad del siglo XX, en lo relativo a la intervención de las potencias en los asuntos internos de terceros Estados; de esta manera, la Carta de la ONU consagró el derecho de no injerencia en los asuntos internos de los Estados (Art. 2 párrafos 4 y 7).

Según recuerda Rosemary Righter en su obra *Utopía Perdida*, la idea de la no intervención, consagrada en la Carta de la ONU, tuvo diferentes justificaciones morales desde los dos polos del sistema internacional, Washington y Moscú, y sus respectivos aliados. La URSS y sus satélites enarbolaban los pensamientos de Lenin sobre la primacía del Estado. A su turno, EE.UU. y sus seguidores consideraron que la aplicación por parte de la ONU de la ética judeocristiana de los derechos individuales, base del pensamiento de Occidente, era incompatible con el respeto al pluralismo cultural que debía observar el organismo.⁴

La adhesión de la ONU a la idea de no intervención alcanzaba también a las cuestiones humanitarias, por más graves que hubieran sido, pues éstas también estaban subordinadas a la puja bipolar. En este sentido, se ha hecho notar que si

4 RIGHTER, Rosemary: *A Changing Debate* (extracto de RIGHTER, Rosemary: *Utopia Lost*, Twentieth Century Fund Press, New York 1993). The Electronic Policy Network (<http://www.epn.org/tcf/xxutop04.html>)

las Convenciones de Ginebra de 1949 requirieron solamente cuatro meses de negociaciones, sus protocolos adicionales demandaron cuatro años (1974-1977) para lograrse consensos mínimos.⁵

En estos casos la inacción se justificaba en una línea de pensamiento conocida como consecuencialismo, que no enfatizaba en los derechos humanos vulnerados ni en la dimensión de esa vulneración, sino más bien en las consecuencias que podría tener una intervención humanitaria. Siguiendo las ópticas consecuencialistas, estas intervenciones conllevaban un grave riesgo de escalada en el empleo de la fuerza que podía dar lugar a un enfrentamiento entre superpotencias y desembocar, al menos teóricamente, en una guerra nuclear. Los adherentes a las ópticas consecuencialistas justificaban moralmente la inacción de la comunidad internacional frente a catástrofes humanitarias, alegando que esa inacción evitaba nuevos y más generalizados conflictos bélicos.⁶

En suma, a partir del análisis retrospectivo de esas épocas, es imposible no coincidir con la sentencia de Väyrynen, para quien *“el contexto de la Guerra Fría hizo de la ONU una arena, más que un actor, en la diplomacia preventiva”*.⁷

III. LA MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE INTERVENCIÓN EN LA INMEDIATA POSGUERRA FRÍA

Resulta claro que conductas de naturaleza ideológica (empleo irrestricto del poder de veto) y jurídica (no intervención), unidas a una concepción estrecha de la seguridad internacional, habían mellado la efectividad de la ONU durante más de cuatro décadas, no siendo extraño que la finalización de la Guerra Fría encontrara a la entidad inmersa en un crítico período en el cual se debatía su capacidad para cumplir con sus objetivos fundacionales. Por un lado, la organización era el foco de las expectativas de los enfoques idealistas que consideraban posible un rápido abandono del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, con el consecuente logro de la paz y seguridad internacionales.

En las antípodas, algunos escépticos llegaron al punto de preguntarse si la misma organización tenía razón de ser. Debe decirse que muchos más fueron los que defendieron a la ONU, más allá de sus defectos, aunque normalmente estos alegatos no estaban acompañados por propuestas concretas y viables que elevaran la eficacia de la entidad. El correlato de esta orfandad de ideas fue la virtual

5 NAHUM, Fasil: *The Challenge for Humanitarian Law and Action at the threshold of the 21st Century*, 3rd International Security Forum and 1st Conference of the PfP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes: “Networking the Security Community in the Information Age”, Zurich, 19-21 October 1998 (Workshop 5C: Humanitarian Law and Action).

6 RUIZ MIGUEL, Alfonso: “Soberanía e intervención bélica humanitaria”, en BERGALLI, Roberto & RESTA, Eligio (comps.): *Soberanía: un principio que se derrumba*, Paidós, Barcelona 1996, pp. 57-71.

7 VÄYRYNEN, Raimo: *Preventing Deadly Conflicts: failures in Iraq, Yugoslavia and Kosovo*. International Studies Association (ISA), 40th Annual Convention, Washington DC February 1999.

inexistencia de estrategias claras para enfrentar situaciones que en épocas de la puja entre superpotencias estaban subordinadas a la misma, o habían sido soslayadas al terreno de la baja política; entre las mismas sobresalían los conflictos de naturaleza intraestatal.⁸

En un escenario como éste, se entienden las palabras de Righter:

*“La ONU ingresó a los años 90 en la posición que George Kennan describió como la más peligrosa para cualquier institución: muchos de quienes la quieren son acrílicos, y sus críticos normalmente no la quieren”.*⁹

En este contexto tuvo lugar la invasión de Kuwait por parte de Irak en agosto de 1990, evento cuyo carácter de desafío obedecía a dos circunstancias: en primer lugar, obligaba al organismo a incluir la variable violencia en el diseño de sus futuros cursos de acción para mantener la paz, al demostrarse que el empleo de la fuerza no había sido desterrado del tablero internacional; en segundo término, no podía defraudar las expectativas generadas en todo el mundo por el anuncio del mandatario estadounidense George Bush (p) de un conjunto de reglas que, bajo el pomposo rótulo de Nuevo Orden Mundial, aludía a la competencia exclusiva de la ONU en la resolución de conflictos entre países, imponiéndose como norma que la agresión armada debe ser castigada.

La conducta que adoptó el ente ante el citado conflicto periférico fue posibilitada por el abandono de la tradicional práctica de las dos superpotencias, de bloquear el funcionamiento del CSNU a través del poder de veto, y consistió en la aplicación de los mecanismos de Seguridad Colectiva, aunque en una forma algo *sui géneris*: el Consejo no fue la instancia donde se concibieron las respuestas de la comunidad internacional, de acuerdo a lo que establece el Art. 24 de la Carta del organismo, sino donde se “legitimaron” las iniciativas de EE.UU.

En cualquier caso, en esos momentos el CSNU emitió numerosas resoluciones que permitieron progresar desde una identificación de Irak como perturbador de la paz y seguridad internacionales, demandando que se restablezca el *statu quo ante bellum* (Res. 660/90), hasta la autorización del empleo multilateral de la fuerza para liberar el territorio del emirato ocupado (Res. 678/90), cesando las operaciones militares cuando el objetivo fue logrado (Res. 687/91).

Sin embargo, tal vez lo más importante de esa acción militar no haya sido la superación de las limitaciones ideológicas que signaron a la ONU durante la con-

8 Para una descripción de la subordinación de los conflictos intraestatales a la lógica bipolar, en épocas de la Guerra Fría, sugerimos GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto: “O fim da Guerra Fria e os novos conflitos internacionais”, en José Álvaro Moisés (org.), *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria*, Paz e Terra/USP, São Paulo 2001, pp.151-164

9 RIGHTER, op.cit.

tienda interhegemónica, sino la erosión de la tradición jurídica de la no injerencia. El catalizador de ese proceso fue la rebelión de la población de la etnia kurda contra el gobierno de Saddam Hussein, dando lugar a una represión gubernamental que técnicamente no podía ser contrarrestada desde el exterior, so pena de violar el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

Visto en forma retrospectiva, el levantamiento kurdo tuvo dos claros impactos en el funcionamiento global del organismo, en materia de paz y seguridad internacionales. Uno de ellos fue incorporar a su ámbito de responsabilidad a los conflictos intraestatales, que en épocas de la Guerra Fría habían sido virtualmente excluidos de la agenda de trabajo del organismo para instalarse en la dialéctica entre superpotencias, tipificándolos como Emergencias Complejas. Esta categoría apunta a:

“Crisis de suficiente magnitud para captar la atención de la comunidad internacional (o por lo menos de la ONU), pero de carácter local, evolucionando de una combinación de crisis humanitarias, ruptura de la autoridad política nacional o confrontación política regional, al estadio de la violencia”.

La idea subyacente en una emergencia compleja es que involucra tanto operaciones de tipo militar, como de naturaleza humanitaria, ambas simultáneas e interrelacionadas. En este caso, la complejidad no estaría dada tanto por la operación, como por su gerenciamiento por parte de la ONU, donde los asuntos políticos y los socioeconómicos suelen ser manejados en forma independiente por diferentes agencias, autónomas entre sí. En consecuencia, una emergencia compleja exige nuevos procesos decisorios centralizados y ágiles, a través de los cuales, en palabras de Marks, *“los caballos militares tiren de los carros civiles”*.¹⁰

Así, parte de los esfuerzos de mediación en conflictos intraestatales por parte de la comunidad internacional pasaron a canalizarse a través de la ONU. En algunos casos, la gestión ha sido exitosa, desde el momento en que fomentó entre los contendientes del conflicto intraestatal una “cultura negociadora” que abraza esperanzas del abandono del empleo de la fuerza en la relación bilateral, aun en ausencia de terceras partes mediadoras; en otras circunstancias, los buenos oficios sólo lograron estabilizar zonas de conflicto en forma transitoria y coyuntural, sin modificar el contexto estructural en el cual tales conflictos se desarrollan.

Generalmente, las citadas mediaciones fracasaron parcial o totalmente en conflictos intraestatales tipificados como “intratables” o “de raíces profundas”. Hablamos aquí de “conflictos de raíces profundas” en el sentido en que lo hacen Burton y Mitchell y Banks, es decir, conflictos entre partes que sostienen valores que,

¹⁰ MARKS, Edward: “UN Peacekeeping in a post Cold War World”, en MARKS, Edward & LEWIS, William (comps.): Triage for Failing States, National Defence University, *Mc Nair Paper* N° 26, January 1994.

claramente, no son negociables;¹¹ en similar sentido, calificamos como “conflictos intratables” a aquellos en el cual los actores perciben que no pueden correr el riesgo de aportar la alta dosis de confianza necesaria para pasar de la situación de enfrentamiento abierto a acuerdos que modifiquen la distribución de poder entre las partes y contribuyan a superar la situación conflictiva.¹²

No debe soslayarse que un requisito para que las negociaciones encaradas bajo los auspicios de la ONU fueran (y continúen siendo) efectivas es cierto grado de coherencia con las posturas generales del organismo, que abogan por un mantenimiento de la actual cartografía política internacional. Un ejemplo de esta postura se observa claramente en el siguiente comentario efectuado por Boutros-Boutros Ghali en 1995, en su rol de Secretario General de la ONU, en el cual no contempla siquiera la posibilidad de ceder a las demandas planteadas por un protagonista no estatal de un conflicto intraestatal de raíz étnica:¹³

“Si todo grupo étnico, religioso o lingüístico reclamara un Estado, no habría límites a la fragmentación; y la paz, la seguridad y el bienestar económico para todos se volverían difíciles de obtener. Un requerimiento para la solución a este problema radica en el compromiso con los Derechos Humanos, con una especial sensibilidad a los de las minorías, sea que fueran étnicas, religiosas, sociales o lingüísticas”.

Esta posición ha llevado a algunos especialistas a poner en tela de juicio la verdadera voluntad del organismo para encontrar soluciones profundas y duraderas a los conflictos intraestatales, siendo que sus mediaciones constituyen una suerte de “diplomacia de *statu quo*”. Frente a esa “diplomacia de *status quo*”, definida así por Richmond, este autor aprecia que en el actual sistema internacional un esfuerzo de mediación sólo es exitoso cuando es protagonizado por un actor estatal, y no por el andamiaje institucional de la ONU.¹⁴

El segundo impacto del levantamiento de los kurdos iraquíes en la performance de la ONU en relación con la preservación de la paz y seguridad internacionales, consistió en hacer palpable la posible colisión entre el Art. 2 (4,7) y el Art. 51. O dicho de otra forma, entre los derechos de los individuos y los derechos de los Estados, en casos vinculados a la dimensión amplia (multidimensional) de la seguridad. Comenzó así el análisis de esta aparente contradicción, que culminó en

11 MITCHELL, Christopher & BANKS, Michael. *Handbook on conflicts resolution*, Pinter Wellington House, London 1997; BURTON, John: *Conflict: Resolution and Prevention*, St Martin's Press, New York 1990.

12 Hacemos aquí una adaptación de la definición que consta en RICHMOND, Oliver: *Mediating Ethnic Conflict: a task for Sisyphus?*, International Studies Association (ISA), 40th Annual Convention, Washington DC February 1999.

13 STOHL, Michael & LOPEZ, George: “Westphalia, the End of the Cold War and the New World Order: Old Roots to a “NEW” Problem”, *CIAO Working Paper*, 1998.

14 RICHMOND, op.cit.

un hito de máxima importancia respecto a los lineamientos de la Posguerra Fría: la flexibilización de los criterios de intervención.

La intervención con objetivos y resultados humanitarios que se desarrolló en el Kurdistán iraquí para preservar a esa nación mesoasiática fue la primera respuesta dada por la ONU en este sentido, tras el fin de la Guerra Fría. Y constituyó el caso paradigmático de lo que algunos consideraron la transformación de la vieja sentencia *“la guerra es la continuación de la política por otros medios”* en la novedosa idea *“la guerra es la continuación de la moral por otros medios”*.¹⁵

La Res. 688 del CSNU, con fecha 2 de abril de 1991, condenó las prácticas del régimen de Bagdad y brindó el marco necesario para el inicio, dos días después, de la operación *Ofrecer Alivio Provide Comfort* protagonizada por EE.UU., Gran Bretaña y Francia. En la operación se empleó el instrumento militar para garantizar la distribución de ayuda humanitaria y la seguridad de los grupos en riesgo. De esta manera, podría decirse que esa resolución configuró la primera versión de las intervenciones humanitarias, que en forma simplificada podrían ser concebidas como el empleo del instrumento militar en operaciones de ayuda humanitaria. Estamos entendiendo aquí a la ayuda humanitaria tal cual lo hace la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI):

“Una muestra de solidaridad internacional consistente en acciones no discriminatorias de asistencia, socorro y protección a favor de las poblaciones, en particular las más vulnerables (...) en situaciones derivadas de catástrofes naturales o provocadas por la mano del hombre, como guerras o conflictos, durante el tiempo necesario para hacer frente a las necesidades humanitarias”.¹⁶

A fines del año 1991, en la XLVI Asamblea General del organismo, se registró un nuevo avance hacia la flexibilización de las condiciones bajo las cuales se podía intervenir en forma directa en asuntos humanitarios, aprobándose una resolución que transformaba en doctrina lo establecido por la Res. 688: el ejercicio del derecho de intervención incluso sin solicitud previa. Esto fue convalidado en enero de 1992 por el CSNU, en su primera cumbre de jefes de Estado, actuando coherentemente con este compromiso en los meses posteriores: tanto su Res. 770 del 13 de agosto de 1992 referida a Bosnia-Herzegovina, como la Res. 794 del 4 de

15 SOHR, Raúl: *Las Guerras que nos esperan*, Andrés Bello, Santiago de Chile 2000, p. 36.

16 Según la AECI, dentro de la ayuda humanitaria pueden distinguirse dos actividades básicas, “ayuda de emergencia” y “ayuda alimentaria”: la ayuda de emergencia consiste en dar una respuesta rápida a las necesidades más urgentes de las poblaciones afectadas por una situación de catástrofe; la ayuda alimentaria puede discriminarse, a su vez, en acciones de “ayuda alimentaria propiamente dicha” y las de “apoyo a la seguridad alimentaria”; ambas apuntan a garantizar una respuesta adecuada frente a situaciones de inseguridad causadas por déficits alimentarios graves o por crisis alimentarias, aunque las primeras son de carácter coyuntural y las segundas de mediano plazo.

diciembre de 1992, en relación a Somalia, fueron consecuencia de esos avances; ambas están referidas a la aplicación de todos los medios necesarios para garantizar la distribución de ayuda humanitaria.

Otro avance en esta materia surgió del conflicto balcánico, y es el que se refiere a las llamadas áreas seguras, denominación que se empleó para denominar enclaves (en estos casos, urbanos) donde la población civil estuviera a salvo de agresiones y pudiera recibir ayuda humanitaria con cierto grado de seguridad. La Res. 819 del CSNU, de abril de 1993, asignó ese estatus a la ciudad croata de Srebrenica; un mes después, la Res. 824 hizo extensiva la medida a las localidades de Sarajevo, Tuzla, Gorazde, Bihac y Zepa; en junio del mismo año, la Res. 836 del CSNU autorizó a las tropas que participaban en la operación de paz de la ONU a emplear la fuerza para proteger las áreas seguras.

En definitiva, tanto la invasión de Kuwait por parte de Irak, como el problema humanitario suscitado en torno a los kurdos iraquíes fueron los disparadores de un replanteo de los postulados tradicionales de la ONU respecto al empleo de efectivos militares. Los cambios resultantes se observaron en, por lo menos, cuatro direcciones diferentes, y se plasmaron en el informe Agenda para la Paz, elaborado y presentado a los miembros de la ONU el 17 de junio de 1992 por Ghali, en su carácter de Secretario General.

La Agenda fue la respuesta a un pedido expreso formulado por el CSNU meses antes, respecto a los medios para mantener la paz y al rol que en cumplimiento de este objetivo debía cumplir la prevención de conflictos. Las cuatro formas de empleo del instrumento militar que se desprenden del documento son la imposición de paz, la intervención humanitaria, la construcción de paz y la diplomacia preventiva.¹⁷

Sin extendernos en este aspecto, presuponiéndolo conocido, sólo agregaremos que, si las tradicionales operaciones de mantenimiento de la paz se insertan en el Cap. VI de la Carta, estas novedosas formas lo hacen en otros dos planos. Uno de ellos es el Cap. VII de ese texto fundacional, referido a amenazas a la paz y actos de agresión; particularmente el Art. 42 establece que el CSNU puede instrumentar “los medios necesarios” para mantener y/o restaurar la paz y seguridad internacionales. El otro es el ambiguo espacio que se abre entre los capítulos VI y VII, lo que se ha dado en llamar operaciones “Cap. VI1/2” o “*peacekeeping plus*”.¹⁸

17 ONU: An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of The Security Council on 31 January 1992, A/47/277, S/2411, June 17, 1992

18 BLOOMFIELD, Lincoln: “The Premature Burial of Global Law and Order: Looking beyond the Three Cases from Hell”, en ROBERTS, Brad (ed.): *Order and Disorder after the Cold War*, The MIT Press, Cambridge & London 1995, pp. 159-175

Un párrafo especial merece la cuestión de la diplomacia preventiva, teniendo en cuenta que la primera etapa del manejo de un conflicto, su prevención, había sido escasamente desarrollada por la ONU hasta ese momento. Algunos trabajos que se han concentrado en esta falencia, la han imputado a la interacción entre un problema informacional, relativo a la disposición de información sobre inminentes conflictos en cantidad y calidad suficientes; y un problema analítico, asociado a la incapacidad para interpretar adecuadamente la información arriba mencionada.¹⁹

Apuntando a esta deficiencia, Ghali planteó en la Agenda dos sugerencias, una de ellas vinculada a la diplomacia preventiva en sí misma y la otra al instrumento militar que emplea el organismo en sus operaciones. En el primer caso se proponía la colaboración con el organismo de los servicios de informaciones de los principales países miembros, para crear un sistema de advertencia precoz sobre conflictos larvados, facilitando la intervención anticipada de la ONU, tanto a nivel diplomático como mediante la instalación de fuerzas militares dentro de los límites territoriales de un Estado amenazado por otro.

En cuanto al uso del instrumento militar, se consideraba necesario una modificación del Art. 43 de la Carta (que solamente prevé la formación de fuerzas militares de emergencia para atender casos puntuales), para posibilitar la formación de una unidad militar multinacional fuertemente armada, para desarrollar acciones de peacekeeping, peacemaking y diplomacia preventiva; la financiación de este ejército provendría de los presupuestos de cada nación que contribuyera a integrarlo.

El pedido de Ghali no prosperó, criticándosele sobre todo su implícita desnaturalización de la esencia de la ONU, que dejaría de ser una institución de Estados soberanos para transformarse en una entidad soberana en sí misma. Tampoco prosperó en esa oportunidad, por oposición expresa de EE.UU. (aunque se descontaba igual postura de Rusia y China), el control de esa eventual fuerza por un Comité Militar supeditado al Consejo, mecanismo contemplado en el Art. 42 de la Carta, hecho que hubiera subordinado los efectivos norteamericanos al control de un jefe francés o británico en el mejor de los casos, o ruso o chino en el peor.

Sin voluntad para satisfacer dentro de su esfera de competencia el pedido formulado por el Secretario General en la Agenda, de formar una fuerza militar multinacional fuertemente armada, el Consejo tampoco transfirió capacidad decisoria alguna al Secretario General (en marzo de 1993 le negó sendos pedidos de subordinación a la Secretaría de los efectivos de UNOSOM-II en Somalia y UNPROFOR en los Balcanes) ni a la Asamblea para enfrentar los conflictos en curso, como sí lo hiciera en 1956 en relación a la crisis de Suez.

19 JENTLESON, Bruce: *Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict: Possible, Difficult, Necessary*. University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), *Policy Paper* N° 27, La Jolla (CA), June 1996.

IV. LA COMPLEJIZACIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU

La constante complejización que a lo largo de más de una década se registró en el campo de las operaciones de paz de la ONU ha producido, inevitablemente, la aparición de diversos criterios de clasificación de las mismas, en orden a su mejor comprensión. Un primer criterio es aquel sugerido por Ghali en 1993, que las discrimina entre misiones de primera y segunda generación:

- Misiones de primera generación: las realizadas entre 1956 (con UNEF-I) y 1988, último año de la Guerra Fría, básicamente enmarcadas en el Cap. VI de la Carta; caracterizándose por ser escasas, cuantitativamente limitadas en efectivos y orientadas al mantenimiento de la paz en lo cualitativo.
- Misiones de segunda generación: las que se llevan a cabo tras el fin de la Guerra Fría, en forma creciente en el marco del Cap. VII (u el mencionado “Cap. VI1/2”), siguiendo la secuencia decisoria que se establece entre los Artículos 39 y 43 de la Carta (vide infra); en estas misiones se alteran los tres elementos arriba mencionados. Además, estas misiones implican múltiples acciones simultáneas, en diferentes planos: político, social, económico, humanitario, diplomático, militar, etc.

El advenimiento de las misiones de segunda generación y su incremento cuantitativo y complejización cualitativa produjeron importantes cambios en la estructura de la ONU para lidiar con ellas. Es que en esos momentos, el organismo era blanco de numerosas críticas según las cuales el mismo no contaba con la capacidad para manejar adecuadamente los nuevos tipos de operaciones.

La principal línea argumental de esas críticas enfatizaba en que la ONU carecía *per se* de un andamiaje institucional que le permitiera conducir de manera efectiva operaciones de paz de segunda generación, en los planos político, estratégico y operacional. En épocas de la Guerra Fría esta carencia pasaba en buena medida inadvertida, pues no se requería del organismo más que un liderazgo político y moral; en tanto, las tropas asignadas a operaciones de observación o mantenimiento de paz, de naturaleza pasiva y limitada peligrosidad, mantenían cadenas de comando y control con sus respectivos países.

Las limitaciones de la ONU para conducir de manera efectiva operaciones de paz de segunda generación, con altos niveles de complejidad y peligrosidad, había quedado demostrada en la Guerra del Golfo, cuando la conducción de la Operación Tormenta del Desierto quedó de facto en manos de EE.UU. Lo mismo se observó en misiones como Somalia o Yugoslavia, donde coexistían de manera no

necesariamente armónica ni complementaria cadenas de comando y control que respondían a la ONU y a los países que protagonizaban la misión.²⁰

Así, en 1994 se crearon tres nuevas dependencias: el Departamento de Asuntos Políticos (DPA): abocado a las cuestiones políticas; el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (DPKO): encargado del planeamiento y funcionamiento de esas operaciones, con participación de personal militar; y el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA): coordinando la acción de las agencias civiles.

Estos departamentos se complementaron con otras iniciativas que, en conjunción con lo anterior, mejoraron la efectividad de la ONU en la materia. Entre ellas se destaca una mayor heterogeneidad en la composición del DPKO; la creación de una “sala de crisis” de funcionamiento permanente; la aplicación de programas de entrenamiento especial para funcionarios de la entidad involucrados en operaciones de paz; y la obtención de mayor cantidad y calidad de información e inteligencia, provista principalmente por EE.UU.

Los criterios alternativos de clasificación de las operaciones de paz fluctúan entre el modelo básico de la Agenda y tipologías más complejas, como la que propuso Marrack Goulding, ex Subsecretario General para Asuntos Políticos de la ONU, en torno a sólo siete categorías: (i) desplazamientos preventivos, como en Macedonia; (ii) los clásicos mantenimientos de la paz; (iii) la ayuda en la implementación de acuerdos negociados, como Camboya, El Salvador, Angola o Namibia; (iv) las imposiciones de paz, como en la Guerra del Golfo; (v) la reconstrucción de un Estado colapsado, como en Somalia; (vi) la imposición de un cese de fuego acordado entre las partes en disputa, como en Corea hace cuatro décadas; y (vii) la protección a la ayuda humanitaria, como en Somalia y Bosnia.²¹

Particularmente las últimas cuatro operaciones de paz que propone Goulding (imposiciones de paz, reconstrucción de un Estado colapsado, imposición de un cese de fuego acordado entre las partes y protección a la ayuda humanitaria), son susceptibles de ser englobadas en la categoría de “emergencias complejas” de Marks, ya descrita al comienzo del presente trabajo.

Si bien las emergencias complejas y operaciones de apoyo a la estabilidad se encuentran reflejadas en la categorización de Goulding, no es este el caso de una operación cuyo paradigma se desprende de la operación Uphold Democracy (luego UNMIH) desarrollada en Haití a partir de 1995. Técnicamente, lo hecho en

20 Para ejemplos de estas críticas a la ONU, ver HILLEN, John: “Peace(keeping) in Our Time: The UN as a Professional Military Manager”, *Parameters*, Autumn 1996, pp. 17-34.

21 GOULDING, Marrack: “Current rapid expansion unsustainable without major changes”, en John Roper et al.: Keeping the peace in the post-Cold War era, The Trilateral Commission, *The Triangle Paper* # 43, New York-Paris-Tokyo 1993, pp. 93-97.

esa isla no fue la reconstrucción de un Estado colapsado, pues en realidad las instituciones oficiales no habían llegado a esta situación extrema; por otro lado, la reconstrucción de un Estado colapsado presupone situaciones de anarquía, o de conflicto intraestatal que no se observaban en ese país caribeño.

La operación UNMIH en ese país caribeño ha sido caratulada como “asistencia en el mantenimiento de la paz a sociedades en transición”, teniendo en cuenta los dos ejes sobre los cuales se la concibió y ejecutó: desarmar las instituciones represivas del gobierno local, creando una nueva policía civil y modificando el Poder Judicial; y favorecer la renovación democrática de las elites dirigentes, supervisando la transferencia de poder a mandatarios electos en los planos municipal, parlamentario y, finalmente, presidencial. Una novedad accesoria de la misión fue, además, el empleo de personal policial (CIVPOL) de un modo cuantitativa y cualitativamente más intensivo que en operaciones de paz anteriores.²²

Precisamente, tras la experiencia obtenida en UNMIH se ha propuesto incrementar la capacidad de la ONU para entrenar unidades CIVPOL en operaciones de paz y movilizarlas con rapidez; abandonar su mero empleo estático y reactivo, para explotar sus potencialidades en tareas proactivas; mejorar sus capacidades de comando y control, atento a su heterogénea procedencia; y mejorar su coordinación con el componente militar de una operación de paz.²³

No importa la tipología que se adopte para clasificar y comprender las operaciones de paz, es indudable que el abanico de tareas a cumplir en las mismas por el personal militar es cada vez más diverso. El problema que se viene presentando en la ONU para hacer frente a la complejización cualitativa e incremento cuantitativo de las operaciones de paz tiene que ver, básicamente, con dos elementos íntimamente relacionados entre sí: el aumento del número de casos que ameritan la puesta en marcha de algún tipo de operación, y la disponibilidad de recursos materiales y humanos a tal efecto.

Estos factores padecen un fuerte grado de dependencia de la cuestión financiera, ámbito en el que la ONU enfrenta una grave insuficiencia. Frente a este cuadro, y habiéndose descartado algunas propuestas efectuadas desde el ámbito académico para mejorar la disponibilidad de fondos,²⁴ se ha alertado sobre el

22 DOBBINS, James: “Haiti: A Case Study in Post-Cold War Peacekeeping”, Georgetown University School of Foreign Service, Institute for the Study of Diplomacy, ISD Report Window on the World of the Foreign Affairs Practitioner II:1, October 1995

23 OAKLEY, Robert & DZIEZIC, Michael: “Policing the New World Disorder”, National Defense University, Institute of National Security Studies (INSS), *Strategic Forum* N° 84, October 1996

24 Por ejemplo, se propuso implementar con ese objeto una tasa del 0,01% al comercio de mercancías a nivel global, de U\$S 900 mil millones diarios al presentarse la idea, lo que reportaría a la ONU unos U\$S 28 mil millones anuales. En ALGER, Chadwick: *Failed States and the Failure of States: Self-Determination, States, Nations and Global Governance*, paper prepared for Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences, Purdue University, West Lafayette, February 1998.

riesgo de que el CSNU se vea obligado a adoptar una política de involucramiento selectivo en relación a potenciales operaciones de paz futuras; esto es, analizar con alto grado de detalle dónde y cómo intervenir, concentrándose en situaciones de conflicto donde la presencia del organismo signifique una alteración cualitativa en su desarrollo.

Sin embargo, el involucramiento selectivo no se vincula únicamente con el impacto que la participación de la ONU puede producir en el desarrollo de un conflicto. También se relaciona con el avance, dentro del CSNU, de ópticas según las cuales una operación de paz debe tener como prerequisite la identificación de objetivos claros y realistas. Estas exigencias tuvieron como raíz la Directiva Decisoria Presidencial N° 25 (PDD-25) emitida por el Poder Ejecutivo estadounidense en mayo de 1994 luego de la matanza de soldados norteamericanos en Mogadiscio, en el marco de la operación UNOSOM-II.²⁵

La aplicación del espíritu de la PDD-25 al conjunto de operaciones de paz se refleja claramente en enfoques como el de Ernst Haas, quien propone llevar a cabo operaciones de paz sólo en aquellas circunstancias en que puedan tener éxito. Para este profesor de la Universidad de Berkeley, esa condición nunca debería haberse abandonado, y el responsable de esta situación sería Boutros Ghali, al argumentar que todos los conflictos del globo son igualmente importantes; que todos constituyen una amenaza a la paz mundial; y que todos ellos ameritan una operación de paz.²⁶

El riesgo inherente al involucramiento selectivo es que estratificará a los conflictos en dos niveles: aquellos que la ONU acepta como desafíos y otros que se ignorarán deliberadamente, sea por su complejidad o por su cantidad, porque no podría intervenir en alguno de ellos sin hacerlo en los demás. Esta última hipótesis ya ha despertado duras críticas, por cuanto el deliberado desinterés del organismo en algunos conflictos, cuya evolución quedará condicionada a las actitudes de sus protagonistas, tornaría a esa instancia decisoria moralmente corresponsable del devenir de tales tragedias olvidadas.²⁷

La disponibilidad de los recursos materiales y humanos necesarios para hacer frente con éxito a la complejización y aumento de las operaciones de paz depende, en forma directa, del grado de involucramiento en la materia por parte

25 Los contenidos de la PDD-25 y sus modificaciones ulteriores, en BARTOLOMÉ, Mariano: *La Seguridad Internacional en el Año 10 después de la Guerra Fría*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires 2000, pp. 409-411.

26 HAAS, Ernst: "UN Action in a Disorderly World", University of California-Berkeley, Institute of International Studies, *Currents*, February 3, 1994.

27 OTUNNU, Olara: "Maintaining Broad Legitimacy for United Nations Action", en ROPER, John, et al.: *Keeping the peace...*, op.cit., pp. 67-83.

de los Estados miembros, especialmente de aquellos que por su jerarquía pueden integrar o participar de misiones de alta complejidad. Una alternativa parcial a esta dependencia hubiera sido la aprobación de la propuesta presentada por Boutros Ghali en la Agenda, de formar una fuerza militar multinacional fuertemente armada, en estado de alerta permanente (“stand-by forces”). Su inviabilidad parece haber orientado la búsqueda de opciones en dos direcciones predominantes: la delegación del caso a organismos regionales como brazo armado del CSNU, y la conformación de un instrumento militar multinacional, aunque integrado por voluntarios.

En el caso de la delegación, la Carta del organismo contempla en su Art. 52 la participación de actores regionales en la resolución de conflictos, aunque su empleo de la fuerza está finalmente subordinado a la aprobación del Consejo; no obstante, la necesidad de legitimación por esa instancia decisoria es eludible a través del Art. 51 de ese texto (derecho a legítima defensa, individual o colectiva), por cuanto el carácter colectivo de esa defensa puede circunscribirse al plano regional.

En orden a paliar parcialmente las desventajas que podrían presentar los organismos regionales (económicas, de liderazgo, logísticas, operativas, de objetividad), han aparecido sugerencias que proponen una suerte de “fortalecimiento” de un organismo de este tipo involucrado en una operación de paz, a través del apoyo de un Estado poderoso (por ejemplo, una ex potencia colonial con intereses en el caso) que cuente con la capacidad de proveer transporte, inteligencia, logística y comunicaciones adecuadas. Los miembros de la organización regional, en tanto, desarrollarían las tareas en el terreno.

Sin embargo esta propuesta, que algunos llaman regional plus, ha merecido fuertes críticas desde el momento en que las organizaciones regionales serían quienes realizan el “trabajo sucio” y sufren pérdidas de vidas, mientras el Estado poderoso evita involucrarse de manera directa.²⁸

En sentido inverso, quienes apoyan esta modalidad perciben que la misma podría ser un camino para mejorar las capacidades de los organismos regionales, y a través éstos, de la capacidad de la ONU para mantener la paz y seguridad internacionales. Aunque admitiendo que este esquema podría ser una suerte de reedición de las esferas de influencia: Rusia en Asia Central (recuérdese la referencia de Moscú al near abroad ruso), Francia en África y EE.UU. en América Latina (sobre todo el Caribe), por ejemplo.

28 FEIL, Scott: “Could 5,000 Peacekeepers Have Saved 500,000 Rwandans?: Early Intervention Reconsidered”, Georgetown University School of Foreign Service, Institute for the Study of Diplomacy, ISD Report Window on the World of the Foreign Affairs Practitioner III:2, April 1997.

Es indudable que quienes abogan por una mayor participación de organismos regionales en las operaciones que establece la ONU para mantener la paz y seguridad internacionales encuentran entre sus mejores ejemplos al del ECOMOG en Liberia y la OTAN en Kosovo.²⁹

V. ¿DELEGACIÓN O INSTRUMENTO MILITAR MULTINACIONAL?

En cuanto a la conformación de un instrumento militar multinacional de la ONU integrado por voluntarios, alternativa al fracaso de la fuerza militar multinacional propuesta en la Agenda, ésta ya había sido contemplada en 1954 por un ex Secretario General, Trygve Lie. Sin embargo, recién registraría avances concretos a partir de las enseñanzas de la crisis desatada en Ruanda en 1993; más exactamente, a la ineficacia de las acciones desarrolladas por el organismo a ese respecto.

En Ruanda era necesaria, según la evaluación del organismo internacional, una tradicional operación de mantenimiento de la paz (UNAMIR), integrada por unos 4.500 cuadros adecuadamente pertrechados. Su misión sería velar por el cumplimiento de la Paz de Arusha del 4 de agosto de ese año, a través de la cual los grupos insurgentes ruandeses aceptaron abandonar el empleo de la violencia e iniciar negociaciones bilaterales. Cuando casi tres meses después se reanuda la violencia entre las etnias hutu y tutsi que produciría 300 mil refugiados, 600 mil desplazados y un millón de personas al borde de la inanición, sólo habían arribado al país menos de un centenar de cascos azules.

Pese a la gravedad del cuadro, las tropas de la ONU continuaron arribando a ese Estado colapsado en forma pausada, generalmente mal equipadas y nunca excedieron los 2.600 efectivos; esto no se alteró siquiera a partir del 6 de abril de 1994, cuando la muerte de los mandatarios de Ruanda y Burundi hace recrudecer los choques de hutus y tutsis, iniciándose las matanzas en masa de los segundos por parte de los primeros.

Frente al fracaso de UNAMIR, se concluyó (ex post) que la eficacia de la ONU en Ruanda hubiera sido diferente de haber contado, al momento del estallido de la violencia étnica, con un instrumento militar adecuado en estado de disponibilidad. Según los informes difundidos por Canadá y Holanda en la Asamblea General del organismo desarrollada en septiembre de 1994, una brigada multinacional adecuadamente armada con base en Kigali hubiera podido salvar más de medio millón de vidas.³⁰

29 Una descripción detallada de toda la participación de la OTAN en la cuestión de Kosovo en Bartolomé, op.cit., pp. 388-398.

30 ROBERTS, Adam: "Proposals for UN Standing Forces: History, Tasks and Obstacles", en COX, David & LE-GAULT, Albert (eds.): *UN Rapid Reaction Capabilities: Requirements and Prospects*, The Canadian Peacekeeping Press, Ottawa 1995, pp. 49-65.

En diciembre de 1996, tres años después de las matanzas masivas en Ruanda y, como se anticipara, teniendo especialmente en cuenta las enseñanzas que arrojó ese conflicto intraestatal, la ONU constituyó oficialmente su primera Brigada de Despliegue Rápido (United Nations Stand By Forces High-Readiness Brigade, SHIRBRIG). Inicialmente sus miembros constitutivos fueron Austria, Canadá, Dinamarca, Holanda, Noruega, Polonia y Suecia; a este grupo se sumaron rápidamente otros países, incluida Argentina.

La SHIRBRIG consiste esencialmente en tropas y equipos de diferentes países, susceptibles de desplegarse en operaciones de mantenimiento de paz encuadradas en el Cap. VI de la Carta en un plazo de 7 a 14 días, y de mantenerse desplegadas hasta seis meses consecutivos. Cada uno de los Estados participantes acuerda con la ONU los elementos que pondrá a su disposición (stand by), y a la vez asume el compromiso de mantener (asumiendo los costos) los niveles de entrenamiento y alistamiento necesarios. Todos estos elementos son categorizados en “bloques”, de acuerdo a sus dimensiones y características, con lo que el perfil y composición de la Brigada puede variar en función de las características de la operación en la cual debe participar.

El órgano permanente de la SHIRBRIG es el llamado Elemento de Planeamiento (PLANELM), situado en Dinamarca, que consiste en un reducido equipo multinacional que tiene la tarea de desarrollar normas y procedimiento para el funcionamiento de la Brigada, y su práctica a través de ejercicios combinados; en caso de despliegue de la SHIRBRIG, el PLANELM constituye el núcleo de su Estado Mayor.³¹

VI. EL EMPLEO DE LA FUERZA, EN EL MARCO DEL CAP. VII

Como se ha dicho anteriormente, con motivo de la invasión iraquí a Kuwait, en 1990, un conjunto de resoluciones del CSNU permitieron progresar desde una identificación de Irak como perturbador de la paz y seguridad internacionales, demandando que se restablezca el *statu quo ante bellum* (Res. 660/90), hasta la autorización del empleo multilateral de la fuerza para liberar el territorio del emirato ocupado.

A partir de estos hechos, el organismo reactivó un aletargado Cap. VII de su texto fundacional, referido a amenazas a la paz y actos de agresión, siguiendo la secuencia decisoria que se establece entre los Artículos 39 y 43 de la Carta (**Cuadro 1**).

31 Mayores detalles sobre esta Brigada en la página oficial de SHIRBRIG: <http://www.shirbrig.dk/>

Cuadro 1

OPERACIONES DE PAZ SEGÚN EL CAP.VII: SECUENCIA DECISORIA	
Art.43	Acuerdos entre Estados miembros, para dar cumplimiento al Art. 42.
Art.42	Aprobación de las acciones militares necesarias para restaurar la paz y seguridad internacionales.
Art.41	Sanciones económicas, políticas y económicas autorizadas por el CSNU, ante el incumplimiento del Art. 40.
Art.40	Llamamiento a las partes en conflicto a acatar "medidas provisionales" sugeridas por el CSNU.
Art.39	El CSNU identifica una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

La "segunda" Guerra del Golfo, acontecida tras los acontecimientos del 11S, ha hecho entrar en crisis a la aplicación del Cap.VII de la Carta, principalmente a partir de la conducta seguida por la administración de George Bush (h) en relación a Irak. Recapitulando, en esos momentos la Casa Blanca intentó que se legitimara la conformación de una fuerza que actuara en Irak en el marco del Cap. VII, desarrollando una línea argumental basada en las Resoluciones 660, 678, 687 y 1441.

La Res. 660/90 había caratulado a Irak como una amenaza a la paz y seguridad internacionales; la Res. 678/90 autorizó el empleo de la fuerza para controlar esa amenaza; la Res. 687/91 dictaminó el cese de las operaciones militares de la coalición, a cambio del cumplimiento de una serie de obligaciones por parte del régimen de Hussein, entre ellas el desmantelamiento de sus programas de armas de destrucción masiva y la entrega del stock ya existente; finalmente, la Res. 1441/02 insistió en las citadas obligaciones de desmantelamiento y entrega, so pena de una acción en tal sentido por parte de la comunidad internacional.

A partir de las denuncias efectuadas por la Casa Blanca, con posterioridad al 11S, de la existencia de armas de destrucción masiva en Irak, los inspectores internacionales, tras reiteradas revisiones, no las encontraron (de hecho, hasta el momento de la redacción de este trabajo tales armas no fueron halladas). Rusia, Francia y China, miembros permanentes del CSNU, contemplaron la posibilidad que esos ingenios bélicos en realidad no existieran, proponiendo nuevas inspecciones. EE.UU., en cambio, consideró que la Res. 1441/02 había sido incumplida, que el cese de operaciones planteado por la Res. 687/90 quedaba derogado y, en consecuencia, la Res. 678/90 (empleo de la fuerza) adquiriría vigencia nuevamente.

En esta línea de pensamiento, debe tenerse en cuenta que la violación de una norma internacional por parte de un país, suele ser el resultado de su colisión con los intereses nacionales, según éstos son percibidos por sus gobernantes, depositarios de las expectativas sociales. Simultáneamente, todo líder político procura evitar la violación de esas normas, por el efecto contraproducente de esa conducta en el posicionamiento estatal ante la comunidad internacional. El resultado suele ser, entonces, la interpretación subjetiva –tanto en su prescripción como en sus parámetros– de normas que presentan ciertos grados de laxitud y ambigüedad, o que tienen una naturaleza difusa.³²

Desde la perspectiva de la Casa Blanca, entonces, sus acciones en Irak gozaron de legitimidad en el plano externo. Sin embargo, la fuente de ese atributo no fue el CSNU, sino la Res. 1441, aun cuando otros miembros del Consejo consideraron que ésta no había sido violada por el régimen de Bagdad. Tanto las actuaciones en el CSNU, como las acciones bélicas posteriores, indicaron una renovada tendencia al unilateralismo por parte de EE.UU., que se venía insinuando en otros campos,³³ pero que en ese momento alcanzó al poder duro.

Frente a esta crisis, la postura de Annan ha sido la reafirmación de la potestad del Consejo como única instancia habilitante para el uso de la fuerza en la arena internacional. En su discurso ante la XLVIII Asamblea General del organismo, en septiembre de 2003, este funcionario consideró que la doctrina de intervención militar preventiva sin aprobación del Consejo de Seguridad representa un desafío fundamental a las Naciones Unidas y puede sentar un peligroso precedente mundial, *“que llevaría a una proliferación del uso unilateral e ilegal de la fuerza, con o sin justificación creíble”*.

En ese discurso, Annan recordó que el Artículo 51 de la Carta otorga a los Estados el derecho inherente a la autodefensa en caso de ser atacados. Pero que algunos Estados –en obvia alusión a EE.UU.– consideran que *“tienen el derecho y la obligación de usar la fuerza preventivamente, hasta en el territorio de otros Estados, y aun cuando los sistemas de armas que podrían ser usados para atacarlos todavía están siendo desarrollados”*. Y que esa situación colocaba a la comunidad internacional en una encrucijada no menos decisiva que en 1945, cuando fue creada la ONU, sobre la observancia o no de sus normas y procedimientos.³⁴

32 SHANNON, Vaughn: “Norms are what States makes of them: the political psychology of norm violation”. *International Studies Quarterly* 44:2, June 2000, pp. 293-316. Cuando hablamos del aspecto prescriptivo de una norma, éste informa qué se puede hacer, o no. Los parámetros, en tanto, nos informan bajo qué circunstancias se aplica la prescripción.

33 Entre otros hechos: anuncio de creación de un escudo antimisiles, en forma inconsulta con sus aliados; no ratificación de la Corte Penal Internacional; abandono del Protocolo de Kyoto sobre cambio climático.

34 LEOPOLD, Evelyn: “Annan cuestiona la doctrina de EE.UU. de acciones preventivas”, informe especial Reuters, 23 de septiembre de 2003.

El monopolio del CSNU en materia de autorización para el empleo de la fuerza en la arena internacional fue ratificado en diciembre del 2004, en el informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, producido por un panel de expertos convocados por el Secretario General para producir propuestas de optimización de la ONU en materia de seguridad internacional. Para estos especialistas, toda aplicación de la fuerza en el marco del Cap. VII debe estar adecuadamente fundada por la seriedad de la amenaza; debe ser entendida como “último recurso”; debe ser proporcional –y no mayor– a la amenaza en términos de escala, duración e intensidad; y no debe ir más allá de su neutralización puntual.³⁵

VII. UNA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD ASOCIADA A LOS “PODERES BLANDOS”

Como se anticipó al comenzar a tratar el rol de la ONU en la preservación de la paz y la seguridad internacionales, en épocas del enfrentamiento bipolar el organismo intentó desempeñar esa función con el signo de esos tiempos: la seguridad internacional estaba asociada al poder duro y tendía a excluir cuestiones económicas y sociales de esa agenda.

Con el antecedente de haber adoptado en el año 1986 una concepción de seguridad de contenido multidimensional, apenas culminó la Guerra Fría desde el sistema de la ONU comenzaron a emitirse diagnósticos de la seguridad internacional en clave económica que iban a contrapelo del optimismo imperante en esos momentos, sustentado en el neointernacionalismo liberal.

En este contexto se destacaron las ediciones del Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) de los años 1990 a 1992, que conformaron una trilogía coherente: en 1990 se había concluido que no es sólo el nivel de ingresos de una sociedad lo que debe ser macroeconómicamente evaluable, sino la forma en que se distribuyen internamente esos ingresos y en que este reparto afecta la vida de la gente de diferentes estratos sociales; en la siguiente edición se expuso que la mayoría de los países en vías de desarrollo podían financiar sus objetivos sociales básicos a través de la reducción de gastos militares, la privatización de empresas públicas y la reorientación de las prioridades presupuestarias; y en el último de esos años se efectuaron comparaciones entre la quinta parte más rica de la población del planeta y la quinta parte más pobre, comprobando las disparidades existentes entre ambas franjas.

Fue Mahbub UI-Haq, encargado de la elaboración de los tres informes, quien enfatizó que la problemática del desarrollo estaba unida al prisma de la seguridad, considerando que no era posible que un entorno mundial sea seguro para unos cuantos si no lo era para todos. Agregaba que en lo atinente a las necesidades de

35 ONU: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, A/59/565, 2 de diciembre de 2004 http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf

los individuos las situaciones internas de los Estados y el orden global eran niveles indisociables, por lo que en este segundo plano la comunidad internacional debía asumir crecientes niveles de responsabilidad para remediar las asimetrías que se observan en el primero, como condición *sine qua non* para la construcción de un Nuevo Orden Mundial; la alternativa era que al final de la Guerra Fría le siguiera un nuevo tipo de conflictos entre Estados ricos y pobres.³⁶

Ese año 1992, en el organismo se registraron otras dos visiones coincidentes con la del PNUD. Una de ellas provino del CSNU, que en su reunión cumbre de Jefes de Estado del 31 de enero reconoció que *“la paz y la prosperidad son inseparables, y que el logro de la paz y la estabilidad demandan una efectiva cooperación internacional para eliminar la pobreza y promover un mejor nivel de vida para todos, con un amplio concepto de libertad”*; también se agregó que *“las causas no militares de la inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ambiental se han transformado en una amenaza a la paz y seguridad, razón por la cual todos los Estados de la ONU deben otorgar máxima prioridad a la resolución de estas cuestiones”*.³⁷

Este fue el contexto para que en los años 1993 y 1994 el PNUD concibiera y perfeccionara el concepto de Seguridad Humana, cuyo desarrollo durante más de un lustro culminó en la Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General del organismo el 8 de septiembre del 2000, en vísperas del cambio de siglo. Ese documento, ratificado en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en marzo del año 2002 en Monterrey (“Cumbre de Monterrey”), plantea la meta más ambiciosa elaborada por la ONU hasta el momento: los Objetivos del Milenio (ODM).

Básicamente los Objetivos del Milenio constituyen ocho grandes metas que se propone alcanzar la comunidad internacional de manera concertada antes del año 2015, contando a tal efecto con un aporte financiero extraordinario equivalente al 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB) de las naciones más desarrolladas, enmarcado como “Ayuda Para el Desarrollo” (APD). En concreto, las ocho metas son: (i) reducción a la mitad de la extrema pobreza y el hambre; (ii) garantía de un nivel mínimo de educación primaria a todos los niños del mundo; (iii) promoción de la igualdad de sexos en la educación; (iv) reducción en dos tercios de la mortalidad infantil; (v) disminución en dos tercios la mortalidad materna; (vi) contención, desde ese momento hasta el 2015, de las epidemias de HIV y paludismo; (vii) protección del medio ambiente para un desarrollo perdurable, e (viii) instauración de una sociedad global para el desarrollo.³⁸

36 UL-HAQ, Mahbub: “Un Nuevo Orden Mundial Humano”, discurso pronunciado el 23 de abril de 1992 en Estocolmo, en *El País* 30 de abril de 1992, suplemento Temas de Nuestra Época pp. 1-3.

37 FISAS, Vicenç: *Blue Geopolitics. The United Nations Reform and the Future of the Blue Helmets*, Pluto Press & The Transnational Institute, London & East Heaven (CT) 1995, p. 49.

38 ONU: Declaración del Milenio, A/55/L.2, 8 de septiembre de 2000. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>.

El Cuadro 2 refleja algunos de los beneficios de la consecución de los ODM, discriminados por regiones, de acuerdo a la ONU:³⁹

Cuadro 2**BENEFICIOS DE LA CONSECUCCIÓN DE LOS ODM**

INDICADOR	Estimación 2005	En 2015, según tendencias actuales	En 2015, logrando ODM
POBREZA (MILLONES)			
África Subsahariana	345	431	198
América Latina / Caribe	128	123	90
Asia meridional	407	317	317
Asia oriental / Pacífico	182	0	0
Europa Oriental / Asia Central	92	88	49
Cercano Oriente / Norte de África	8	9	4
Total	1.162	968	658
PBI PÉR CAPITA (U\$S)			
África Subsahariana	520	509	712
América Latina / Caribe	3.724	4.104	5.102
Asia Meridional	602	980	980
Asia Oriental / Pacífico	1.313	2.139	2.139
Europa Oriental / Asia Central	2.980	3.827	4.084
Cercano Oriente / Norte de África	2.447	2.727	3.352
PERSONAS DESNUTRIDAS (MILLONES)			
África Subsahariana	228	255	155
América Latina / Caribe	49	38	38
Asia Meridional	301	285	228
Asia Oriental / Pacífico	162	65	65
Europa Oriental / Asia Central	52	61	20
Cercano Oriente / Norte de África	46	14	0
Total	824	749	520
MORTALIDAD MENORES 5 AÑOS (MILLONES)			
África Subsahariana	4,7	4,7	1,9
América Latina / Caribe	0,3	0,1	0,1
Asia Meridional	3,1	2,0	1,6
Asia Oriental / Pacífico	1,1	0,7	0,6
Europa Oriental / Asia Central	0,2	0,1	0,1
Cercano Oriente / Norte de África	0,4	0,2	0,2
Total	9,8	7,9	4,4

39 Datos del cuadro, en base al cuadro N° 4 de "Costes y beneficios de la consecución de los Objetivos del Milenio", *Política Exterior* N° 104, Marzo-Abril 2005, pp. 170-181.

Simultáneamente a la ratificación de esas aspiraciones en Monterrey, Kofi Annan comisionó a un grupo de expertos internacionales dirigidos por el economista Jeffrey Sachs, para que elaborara un diagnóstico de la situación mundial en relación a los objetivos y propusiera estrategias y los medios que debería adoptar la comunidad internacional para alcanzarlos.

A principios del año 2005, un informe ad hoc elaborado para el Secretario General por el grupo de expertos brindó un panorama global desolador en relación a los objetivos: más de mil millones de personas en el mundo viven con menos de U\$S 1. diario, y otros 2,7 mil millones luchan por sobrevivir con menos de U\$S 2. Al mismo tiempo, 11 millones de niños mueren cada año, la mayoría con menos de cinco años de edad, y más de 6 millones por enfermedades prevenibles como malaria, diarrea y neumonía. Además, alrededor de 114 millones de menores no asisten a la escuela primaria y 584 millones de mujeres son analfabetas; más de 840 millones de seres humanos sufren hambre crónica, más de 1.000 millones carecen de acceso al agua potable y 2.000 millones a la sanidad básica.

Los expertos liderados por Sachs confirmaron que las tendencias internacionales indicaban que los objetivos no se cumplirían en la fecha prevista, atribuyendo este contratiempo a los magros fondos obtenidos en materia de APD, que promediaron el 0,25% del PIB de los países desarrollados, en lugar del 0,7% comprometido.⁴⁰ Para revertir este escenario, enfatizaron en que se cumplan las ayudas financieras comprometidas, proponiendo además otras medidas complementarias, como la apertura de los mercados de los países ricos a las exportaciones de las naciones pobres, y la condonación de las deudas de los Estados con menor grado de desarrollo.⁴¹

VIII. LA ONU FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL

Llamativamente, uno de los terrenos en el que la ONU revela mayores fallencias, en materia de preservación de la paz y seguridad internacionales, es el del combate al terrorismo internacional. Esto, pese a la existencia de antecedentes que indican que el fenómeno terrorista fue abordado en foros multilaterales hace casi setenta años. Ya el 16 de noviembre de 1937 la Sociedad de las Naciones rubricó una convención internacional en la que definía a los actos terroristas como *“hechos criminales directos contra un Estado y cuyo fin o su naturaleza es provocar el terror en determinada personalidad, grupo de personas o en el público”*. A partir de esta definición se facilitaba la extradición de personas acusadas de cometer actos

40 De las 22 naciones industrializadas, sólo Dinamarca, Noruega, Suecia, Holanda y Luxemburgo habían gastado en desarrollo más del 0,7% del PIB establecido para APD. Gran Bretaña, Bélgica, Francia, Finlandia e Irlanda se han comprometido a llegar a ese objetivo antes de 2015. EE.UU. fue el mayor aportante de APD en valores absolutos (U\$S 25 mil millones), aunque ocupó el último escaño en términos relativos: contribuía con apenas el 0,15% de su PIB. Le seguían Italia con el 0,17%, Japón con el 0,20% y Alemania con el 0,22%.

41 ONU: “Inversión en el desarrollo: un plan práctico para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

terroristas en otros países, imponiendo como opción su juzgamiento a través de las leyes locales. Esta alternativa se consagró en la fórmula “aut dedere, aut punire” (extradición o procesamiento).

Pese a ese antecedente, poco se avanzó en el organismo internacional tras su rúbrica, pese a que algunas convenciones (sobre todo las de La Haya de 1970 y Montreal de 1981) lograron avances en materia de secuestros de aviones comerciales y sabotajes de aeropuertos. Según un especialista italiano en la materia, esta falta de respuestas reflejó las dificultades del tratamiento del fenómeno terrorista en el marco del conflicto Este-Oeste, dado que mientras algunos Estados enfatizaban en la necesidad de contar con medidas preventivas y represivas, otros focalizaban en el análisis de sus causas, politizando el análisis al transformarlo en un debate económico y social internacional.⁴²

En la Posguerra Fría, un primer atisbo de cambio se observó luego de la ola de atentados terroristas de mediados de 1994, acontecidos en Buenos Aires y Londres. En esos momentos, Argentina impulsó en ese organismo una serie de propuestas que incluían la revisión de la Convención de Viena en lo referente a la inmunidad de los diplomáticos; la constitución de una unidad antiterrorista multilateral que facilite la cooperación de todas las partes interesadas y, concretamente ante el CSNU, el encuadre del terrorismo dentro del Capítulo VII de la Carta del organismo, como una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Tampoco en esa ocasión los resultados obtenidos fueron satisfactorios. El 29 de julio de 1994 el Consejo elaboró una declaración en la que se limitaba a expresar su condolencia y simpatía con las víctimas del accionar terrorista, instando a *“fortalecer la cooperación internacional para adoptar medidas completas y efectivas que prevengan, combatan y eliminen todas las formas de terrorismo que afectan a la comunidad internacional en su totalidad”*.

Sin embargo el 23 de noviembre de ese mismo año la sexta comisión de la Asamblea General de la ONU adoptó, bajo presidencia argentina de los grupos de trabajo, una declaración más específica, relacionada a medidas para eliminar esta amenaza transnacional; en su texto los Estados firmantes repudiaron sin condicionamientos todos los actos, métodos y prácticas terroristas, calificándolas de criminales e injustificables, donde sea y por quien sea. Para evitar que las disposiciones de esa declaración sean sólo enunciativas, el documento recordó a los Estados no participar, organizar, instigar o alentar cualquier forma de terrorismo más allá de sus fronteras; colaborar entre sí mediante intercambios informativos; aprehender, enjuiciar o extraditar a los responsables de la ejecución de actos terroristas en terceros Estados, y armonizar sus respectivas legislaciones en estos temas.

42 BONANATE, Luigi: *Terrorismo Internazionale*, Giunti-Casterman, Firenze 1994, pp. 181-183

A partir de 1994, y durante un lustro, la articulación de mayores esfuerzos internacionales en la lucha contra el terrorismo no redundó en resultados concretos. Recién en 1999, tras una oleada de atentados terroristas contra blancos de EE.UU. que incluyó sus embajadas en Kenia y Tanzania, se observa un nuevo avance en esta materia, con la constitución del Comité de Sanciones (CS) del CSNU.

El CS fue constituido por mandato del Consejo en el marco de la Res. 1267/99, con el objetivo de monitorear la aplicación de sanciones contra la organización terrorista Al Qaeda y el régimen talib, siendo su primer presidente el embajador chileno ante la ONU, Heraldo Muñoz. Los aspectos esenciales en que se concentra esta dependencia son el embargo de armas, la congelación de fondos y la ubicación y movimientos de la red de Al Qaeda. La Res. 1363/01, prorrogada luego con las Res. 1390/02 y 1455/03, creó en el seno del órgano a un Grupo de Vigilancia integrado por cinco expertos, cuyas observaciones se plasman en los informes del Comité.⁴³

Con posterioridad al 11S se instaló en la comunidad internacional la certeza de que el fenómeno del terrorismo globalizado, con Al Qaeda como caso paradigmático, acaparará la agenda de Seguridad Internacional en el corto y mediano plazos. Así consta en la Res. 1373/01, promulgada dos semanas después de los citados atentados, que confirma lo siguiente: el terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, constituye una de las más serias amenazas a la paz y seguridad internacionales; todo acto terrorista es criminal e injustificable, más allá de su motivación; la peligrosidad del terrorismo puede incrementarse si accediera a material químico, biológico o nuclear; cada vez es más simple para las organizaciones terroristas, en un mundo globalizado, emplear sofisticados recursos tecnológicos para lograr sus objetivos; el terrorismo puede combatirse eficazmente detectando e impidiendo su movimiento de fondos; debe prevenirse el recurso de los grupos terroristas a otras actividades criminales transnacionales como forma de financiación, entre ellas el narcotráfico, el tráfico de armas y el lavado de dinero.

Bajo los términos de la Res. 1373 fue constituido en esos momentos un Comité de Contraterrorismo (CTC), con el objeto de impulsar y monitorear el cumplimiento de ese instrumento jurídico y otros relacionados, especialmente las Res. 1390 y 1455. Así, el Comité debe velar porque todos los Estados firmen y ratifiquen las convenciones y protocolos vinculados con el terrorismo; se incremente la cooperación internacional en la lucha contra este flagelo, incluyendo los aspectos de prevención e investigación de atentados; y se persiga y castigue a sus responsables directos y sus protectores.

Frente al escenario planteado por la Res. 1373, en abril del 2004 el CSNU aprobó –por unanimidad– la Res. 1540 para evitar que los terroristas y comercian-

43 Ver <http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1267/1267selected.htm>

tes del mercado negro obtengan armas químicas, biológicas y nucleares. El instrumento jurídico está encuadrado bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU, lo que la hace de cumplimiento obligatorio para todos los países que integran el organismo internacional y podría permitir sanciones eventuales (que no se tipifican), e incluso el uso de la fuerza, contra los Estados que la violen.⁴⁴

Más allá de los esfuerzos del CS y del CTC, los avances de la ONU en la lucha contra el terrorismo aparecen como limitados, sobre todo a partir de la formidable dimensión que adquirió esta amenaza transnacional luego del 11S. En última instancia, la raíz de esa limitación remite a una falencia sustancial del organismo, que la coloca en un peldaño inferior aún que la Liga de las Naciones: la inexistencia de una definición consensuada sobre los límites y alcances del fenómeno terrorista.

Esta carencia fue subsanada parcialmente en octubre del 2004, cuando el CSNU emitió la Res. 1566 indicando que el terrorismo acontece *“cuando el propósito de semejante acto, por su naturaleza o contexto, es intimidar a la población, o forzar a un gobierno u organización internacional a ejecutar o abstenerse de determinado acto”*.⁴⁵

Poco tiempo después, en un informe sobre Seguridad Internacional elaborado por un grupo de expertos a pedido de Annan y emitido en diciembre del 2004, se avanza en la siguiente propuesta de terrorismo: *“cualquier acción, además de las especificadas en las convenciones existentes en aspectos del terrorismo, las Convenciones de Ginebra y la Res. 1566, que intente causar la muerte o serios daños a civiles y no combatientes, cuando el propósito de semejante acto sea intimidar a la población, o forzar a un gobierno u organización internacional a ejecutar o abstenerse de determinado acto”*.⁴⁶

Culminando este desarrollo conceptual, Annan elaboraría su propia definición de terrorismo en el documento “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, difundido en marzo del 2005, coincidiendo con el sexagésimo aniversario de la constitución de la ONU. Allí, el Secretario General tipificó a ese flagelo en forma simplificada respecto a la sugerencia del grupo de expertos, ratificando que ninguna causa, no importa lo legítima que sea, puede justificar el ataque a civiles. En concreto, Annan consideró como terrorismo a todo acto *“destinado a causar la muerte o a herir severamente a civiles o a los no combatientes, para intimidar a una comunidad, un gobierno o una organización internacional”*.⁴⁷

44 LEOPOLD, Evelyn: “Consejo ONU adopta unánimemente prohibición armas terroristas”, Reuters, 28 de abril de 2004.

45 ONU: S/RES/1566, 8 de octubre de 2004.

46 ONU: Un mundo más seguro..., op.cit.

47 ONU: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General. A/59/2005, 21 de marzo de 2005 <http://www.un.org/spanish/largerfreedom>

IX. LA REFORMA DEL CSNU

En reiteradas oportunidades, a lo largo de las últimas seis décadas, se planteó la necesidad de incrementar la cantidad de asientos en el CSNU, así como revisar las credenciales de sus cinco miembros permanentes. La idea subyacente a esta revisión es garantizar la representatividad, y en consecuencia la legitimidad, del Consejo, siendo que el subgrupo de miembros permanentes continúa reflejando la distribución de poder del momento inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial, pero no de etapas ulteriores. Desde el momento en que el ejercicio del poder por parte del Consejo requiere de la mencionada legitimidad, se plantea una relación ambivalente entre los dos valores, en los siguientes términos:

*“La Carta de la ONU reconoce que la Seguridad no puede ser obtenida sin el poder necesario para forzar la paz. El poder para asegurar la paz no puede ser lo suficientemente efectivo si no es considerado legítimo. Para ser efectiva, la ONU debe institucionalizar el concierto de las Grandes Potencias y la relación hegemónica entre ellas y el resto de los miembros. Y para ser legítima, debe ser democrática, esto es, representativa de la totalidad de sus más débiles miembros”.*⁴⁸

La búsqueda de esta conjunción entre poder y legitimidad fue el signo de todas las iniciativas de reforma del CSNU hasta el presente. En casi todos los casos, sus contenidos fueron elaborados por grupos independientes, financiados de diferente manera (básicamente fundaciones y universidades) y liderados por personalidades de renombre. Los autores de estos trabajos compartían, en mayor o menor grado, una serie de puntos de vista: la responsabilidad de la sociedad civil en la formulación de propuestas para optimizar el funcionamiento del organismo; que la clave para la resolución de la mayoría de los problemas que enfrenta la comunidad internacional radica en la intensificación de la cooperación multilateral, a cuyo frente debe colocarse la ONU; que a tal efecto, la institución debería mejorar la coordinación ad intra entre sus diferentes agencias, programas y órganos, así como ad extra con gobiernos y la opinión pública en general; que se necesitaba un mejor financiamiento; y que cualquier reforma de la organización debería reparar en los *linkages* entre seguridad, desarrollo y respeto de los derechos humanos.⁴⁹

En la Posguerra Fría, la iniciativa más ambiciosa de reforma aparece en la Asamblea General de 1992, con la constitución del llamado “Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Seguridad”. Aunque su nombre oficial era algo más pomposo: “Grupo de Trabajo sobre la representación equitativa y el incremento de la mem-

48 MORRIS, Justin: “UNSC Reform: a Counsel for the 21st Century”, *Security Dialogue* 31:3, September 2000, pp. 265-277.

49 LUCK, Edward: “Blue Ribbon Power: Independent Commissions and UN Reform”, *International Studies Perspectives* 1:1 (April 2000), pp. 89-104.

bresía del Consejo de Seguridad y otras cuestiones relacionadas con el Consejo de Seguridad” (Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation and an Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council, OEWG).

Un lustro después de su creación, el OEWG propuso que el total de miembros del CSNU fuera de 24 a 26, agregando 5 ó 6 puestos permanentes y de 4 a 6 nuevos escaños electivos. A lo largo de los dos años siguientes el Grupo de Trabajo intentó infructuosamente obtener apoyo para su propuesta de distribución de los nuevos lugares: en materia de miembros permanentes, uno a Asia, uno a América Latina y el Caribe, dos a naciones industrializadas, y uno o dos a África; en escaños electivos, uno para Asia, América Latina y el Caribe y Europa Oriental, respectivamente, y uno o dos a África. Sin haber logrado consensos mínimos en esta materia, el OEWG se disolvió en diciembre de 1999.⁵⁰

Simultáneamente a ese Grupo de Trabajo, otro intento de formulación de propuestas de reforma del CSNU emanado del seno de la ONU consistió en la constitución de un llamado “Grupo de Trabajo Independiente”, liderado por el paquistaní Moeen Qureshi y el alemán Richard von Weizsacker; en este caso, la idea no partió de la Asamblea General sino del Secretario General (Ghali), y sus costos fueron asumidos por la Fundación Ford y la Universidad de Yale. El diagnóstico que compartían sus miembros se refleja en los dichos de uno de ellos, la española Ana Balletbó: “*La falta de respuesta de la ONU a los problemas actuales y futuros puede conducirla a una lenta agonía y posterior extinción*”.⁵¹

En 1995, el Grupo de Trabajo Independiente elevó su propuesta de reforma del Consejo, consistente en ampliar ese foro a no más de 23 miembros y limitar el ejercicio del poder de veto a la aplicación del Cap. VII de la Carta u otra cuestión referida al empleo de personal militar.⁵²

Con posterioridad al 11S, con el contexto de la última Guerra del Golfo, recrudecieron las necesidades de reforma. Tanto desde la ONU como fuera de ella quedó fuera de toda duda que, para que prevalezca la diplomacia multilateral como elemento fundamental para encarar las nuevas amenazas que planteaba el escenario internacional, era preciso que el organismo se adaptara a las nuevas circunstancias.

En la visión del Secretario General, si los Estados miembros de la ONU no logran acordar posiciones consensuadas en temas de alta prioridad, “*muchos*

50 MORRIS, op.cit.

51 BARTOLOMÉ, Mariano. “Las Naciones Unidas y la resolución de conflictos internacionales”, *Ser en el 2000* N° 5, marzo 1994, pp. 40-48

52 QURESHI, Moeen & VON WEIZSACKER, Richard (co-chairs): *The United Nations in its second half century: the report of the Independent Working Group*, Yale University Press/The Ford Foundation, New York 1995.

*considerarán que la palabra multilateralismo no significa más que inacción, los más poderosos podrán actuar unilateralmente y el resentimiento de los menos poderosos tal vez aumente”, siendo posible “que el mundo esté aún más dividido que en el pasado”.*⁵³

Como ya se mencionó, Annan confió a un panel de expertos la elaboración de propuestas conducentes a esa adaptación, incluyendo al CSNU dentro de los objetos de análisis. En el informe que éstos elevaron a fines del año 2004, se propone que los miembros del Consejo aumenten a 24, presentando dos modelos alternativos: uno de ellos habla de 6 nuevos miembros permanentes y 3 no permanentes, mientras el otro sugiere que los 9 miembros sean no permanentes.⁵⁴ Al momento de concluir la presente investigación, los debates giraban en torno a estas dos opciones.

X. ¿QUO VADIS ONU? (A MODO DE CONCLUSIÓN)

Durante el lapso 1992-2005, que constituye el marco temporal del presente trabajo, la ONU ha sido protagonista de innumerables iniciativas orientadas a elevar su eficacia y eficiencia institucionales en materia de preservación de la paz y seguridad internacionales. Esta dinámica fue posible gracias a la desaparición de los dos factores condicionantes de la organización en épocas de la contienda bipolar: por un lado, el bloqueo del CSNU a través del empleo intensivo del poder de veto; por otro, el rechazo a la idea de intervención, más allá de toda causa.

En un contexto flexibilizado por la desaparición de los referidos condicionantes, la perspectiva histórica sugiere que la Res. 688/01 ha tenido una trascendencia en materia de paz y seguridad internacionales que no suele ser apreciada en su justa medida. Al poner en tela de juicio la validez irrestricta de la idea de no intervención bajo circunstancias específicas y excepcionales, relativizó buena parte del andamiaje conceptual westfaliano, abriendo la posibilidad a una multiplicación de las labores de la ONU en conflictos intraestatales, abordándolos como emergencias complejas.

No puede negarse que la Res. 688 fue más el resultado de un *input* exógeno a la ONU, canalizado institucionalmente a través de algunos de los miembros permanentes del CSNU, que una iniciativa endógena. Sin embargo, también es cierto que la larga Saga de resoluciones posteriores que atendieron a la cuestión humanitaria, y que nacieron sobre todo a la luz de los conflictos en Balcanes y Somalia, reflejan la propia evolución doctrinaria del organismo en la materia. De la misma manera, está fuera de duda que fue desde el seno de la Secretaría General

53 Discurso de Kofi Annan en el Foro “El Contexto Internacional y la Renovación de las Naciones Unidas”, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile 5 de noviembre de 2003.

54 ONU: Un mundo más seguro..., op.cit.

desde donde se concibieron las nuevas tipificaciones de operaciones de paz, quedando esbozadas primariamente en la Agenda para la Paz.

La renovada atención a los conflictos intraestatales y a las cuestiones humanitarias, bajo la forma de emergencias complejas que van más allá del Cap. VI de la Carta, en un contexto de flexibilización de los criterios de no intervención, es un aporte insoslayable de la ONU al logro y preservación de la paz y seguridad internacionales en la Posguerra Fría. Empero, en este campo, aunque queda plasmado el esfuerzo de la organización por reducir su grado de burocratización e incrementar su operatividad, todavía queda muchísimo por hacer, como se observó en muchas ocasiones, siendo Ruanda probablemente la más notoria.

Un primer abordaje a este desafío lleva a considerar nuevamente las herramientas de la diplomacia preventiva y la conformación de *stand-by forces*, tal cual se sugirió en la Agenda. No obstante, de un análisis más detallado de los límites que enfrenta la ONU en materia de conflictos intraestatales y crisis humanitarias se desprende otro problema subyacente, cuya solución definitiva es una materia pendiente: la dinámica de las relaciones entre el Secretario General, el CSNU y algunos de sus miembros permanentes.

¿El Secretario General tiene una verdadera capacidad de decisión en materia de paz y seguridad internacional? ¿Es una suerte de Primer Ministro de la ONU? ¿Es un mero empleado del CSNU? Las respuestas a estas interrogantes, que se nos presentan como obvias, por momentos parecen tornarse difusas. Y sin esas respuestas tiende a desdibujarse la responsabilidad de Estados específicos, del CSNU y del Secretario General en algunos de los fracasos del organismo.

Junto a la optimización operativa en materia de crisis humanitarias y conflictos intraestatales, aparecen otros dos desafíos claros en el horizonte de la ONU: el empleo de la fuerza en el marco del Cap. VII, y la lucha contra el terrorismo. En relación al primero de ellos, tanto los avances de la comunidad internacional en esta materia, como los posteriores retrocesos, tuvieron como escenario a Irak. El unilateralismo de EE.UU. con posterioridad a los atentados del 11S constituyó un verdadero golpe a la ONU, aunque en esta materia —es imposible negarlo— las aguas se dividen entre quienes sostienen que la Casa Blanca jamás debería haber consumado el *by pass* al CSNU, y aquellos que argumentan que la irresolución del Consejo fue la causa de esa conducta estadounidense.

En cualquiera de los dos casos, en un contexto global de estructura unipolar, hoy buena parte de la percepción de credibilidad de la ONU ante sus miembros es permeable a la posibilidad de nuevos empleos del instrumento militar por parte de EE.UU., una potencia con aspiraciones hegemónicas y conductas crecientemente unilaterales. Pero la credibilidad de la ONU tampoco aumentaría si convalida las conductas de Washington (o de cualquier otro país, llegado el caso)

en su afán de evitar nuevas conductas unilaterales. ¿Cuál es la solución? He aquí un dilema que todavía no parece tener respuesta clara.

La articulación de respuestas al flagelo terrorista, que hoy se presenta cualitativamente más letal y complejo que antaño, como se confirmó en los luctuosos hechos del 11S, constituye –a juicio de quien esto suscribe– la principal “materia pendiente” de las Naciones Unidas por estos días. Aunque loables y necesarios, tanto el CS como el CTC son órganos surgidos por imperio de la necesidad, antes que de la previsión, y ninguno de ellos parece desempeñar un papel proactivo.

Por otro lado, difícilmente estas reparticiones u otras que puedan surgir al calor de las circunstancias puedan llevar su eficiencia más allá del límite que impone la carencia –insólitamente, a cuatro años del 11S– de una definición consensuada de los contenidos y límites del concepto “terrorismo”. Paradójicamente la ONU cuenta con numerosas convenciones en la materia, que cubren aspectos parciales del fenómeno, pero carece de un “documento madre” en la materia, que cumpla la doble función de dotar de cohesión a entendimientos multilaterales menos abarcativos, y de sustentar la eventual constitución de un régimen específico.

Un incremento de la efectividad de la ONU en materia de lucha contra el terrorismo, a partir de un “documento madre”, parece más viable que el cumplimiento de los ODM. La razón es clara: mientras el impacto del terrorismo en la paz y seguridad internacional no sólo no es refutable, sino que se constata cotidianamente en los cuatro rincones del planeta, no ocurre lo mismo con ciertos aspectos “blandos de la seguridad”. Aún cuando ya en 1992 el CSNU admitió que el hambre y la pobreza pueden propiciar, en ciertos contextos y bajo condiciones favorables, el incremento de la violencia, parece imperar en ciertos Estados desarrollados una concepción de la seguridad asociada al poder “duro”; en otras palabras, no securitizan el hambre y la pobreza, circunscribiendo su tratamiento a programas y agencias especializadas (PNUD, ECOSOC, UNICEF, etc.).

Es indudable que la iniciativa de reformar el CSNU lanzada nuevamente hace dos años por el Secretario General apunta a tornarlo más representativo, a efectos de reflejar en sus sitios permanentes la actual cartografía política internacional, y no la distribución de poder de la última posguerra. El desenlace de esa propuesta es difícil de predecir, sobre todo por la influencia que pueden ejercer en su desarrollo los miembros permanentes del Consejo. Pero está fuera de toda duda que una eventual reforma de esa dependencia será desaprovechada por la comunidad internacional, si no está acompañada por decisiones y compromisos que eleven la efectividad de la ONU en las cuestiones identificadas precedentemente.

Finalmente, podría concluirse que en los últimos trece años la ONU se embarcó en un proceso tendiente a elevar su eficacia y eficiencia en materia de paz y seguridad internacionales. En algunas ocasiones los catalizadores del proceso

fueron externos (crisis humanitaria en Irak, 11S), mientras en otros fueron internos (Agenda para la Paz, ODM). En ambos casos, el logro de las metas de la organización parece depender menos de ella misma y más de los principales Estados que la componen.

BIBLIOGRAFÍA

- ALGER, Chadwick: Failed States and the Failure of States: Self-Determination, States, Nations and Global Governance, paper prepared for Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences, Purdue University, West Lafayette, February 1998.
- BARTOLOMÉ, Mariano. “Las Naciones Unidas y la resolución de conflictos internacionales”, *SER en el 2000* N° 5, marzo 1994.
- BARTOLOMÉ, Mariano: *La Seguridad Internacional en el Año 10 después de la Guerra Fría*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires 2000.
- BLOOMFIELD, Lincoln: “The Premature Burial of Global Law and Order: Looking beyond the Three Cases from Hell”, en ROBERTS, Brad (ed.): *Order and Disorder after the Cold War*, The MIT Press, Cambridge & London 1995.
- BONANATE, Luigi: *Terrorismo Internazionale*, Giunti-Casterman, Firenze 1994.
- BURTON, John: *Conflict: Resolution and Prevention*, St Martin’s Press, New York 1990.
- “Costes y beneficios de la consecución de los Objetivos del Milenio”, *Política Exterior* N° 104, Marzo-Abril 2005, Sección Documentación.
- DEL ROSSO, Stephen: “The Insecure State (What Future for the State?)”, *Daedalus* 124:2, Spring 1995.
- DOBBINS, James: “Haiti: A Case Study in Post-Cold War Peacekeeping”, Georgetown University School of Foreign Service, Institute for the Study of Diplomacy, *ISD Report Window on the World of the Foreign Affairs Practitioner* II:1, October 1995.
- FARER, Tom: “UN Action in a Disorderly World”, University of California-Berkeley, Institute of International Studies, *Currents*, Spring 1994.
- FEIL, Scott: “Could 5,000 Peacekeepers Have Saved 500,000 Rwandans?: Early Intervention Reconsidered”, Georgetown University School of Foreign Service, Institute for the Study of Diplomacy, *ISD Report Window on the World of the Foreign Affairs Practitioner* III:2, April 1997.

- FISAS, Vicenç: *Blue Geopolitics. The United Nations Reform and the Future of the Blue Helmets*, Pluto Press & The Transnational Institute, London & East Heaven (CT) 1995
- GOULDING, Marrack: "Current rapid expansion unsustainable without major changes", en ROPER, John *et al.*: *Keeping the peace in the post-Cold War era*, The Trilateral Commission, *The Triangle Paper* N° 43, New York-Paris-Tokyo 1993.
- HAAS, Ernst: "UN Action in a Disorderly World", University of California-Berkeley, Institute of International Studies, *Currents*, February 3, 1994.
- HANSON, Victor: "The UN? Who cares..", *The Wall Street Journal*, September 23, 2004.
- HILLEN, John: "Peace(keeping) in Our Time: The UN as a Professional Military Manager", *Parameters*, Autumn 1996.
- JENTLESON, Bruce: *Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict: Possible, Difficult, Necessary*. University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), *Policy Paper* N° 27, La Jolla (CA), June 1996.
- LEOPOLD, Evelyn: "Annan cuestiona la doctrina de EE.UU. de acciones preventivas", informe especial Reuters, 23 de septiembre de 2003.
- LEOPOLD, Evelyn: "Consejo ONU adopta unánimamente prohibición armas terroristas", Reuters, 28 de abril de 2004.
- LUCK, Edward: "Blue Ribbon Power: Independent Commissions and UN Reform", *International Studies Perspectives* 1:1 (April 2000).
- MARKS, Edward: "UN Peacekeeping in a post Cold War World", en MARKS, Edward & LEWIS, William (comps.): *Triage for Failing States*, National Defence University, *Mc Nair Paper* N° 26, January 1994.
- MITCHELL, Christopher & BANKS, Michael: *Handbook on conflicts resolution*, Pinter Wellington House, London 1997.
- MORRIS, Justin: "UNSC Reform: a Counsel for the 21st Century", *Security Dialogue* 31:3, September 2000.
- NAHUM, Fasil: *The Challenge for Humanitarian Law and Action at the threshold of the 21st Century*, 3rd International Security Forum and 1st Conference of the PfP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes: "Networ-

king the Security Community in the Information Age”, Zurich, 19-21 October 1998 (Workshop 5C: Humanitarian Law and Action).

- OAKLEY, Robert & DZIEZIC, Michael: “Policing the New World Disorder”, National Defense University, Institute of National Security Studies (INSS), *Strategic Forum* N° 84, October 1996.
- ONU: An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of The Security Council on 31 January 1992, A/47/277, S/2411, June 17, 1992.
- ONU: Declaración del Milenio, A/55/L.2, 8 de septiembre de 2000. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>
- ONU: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, A/59/565, 2 de diciembre de 2004 (http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf).
- ONU: “Inversión en el desarrollo: un plan práctico para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.
- ONU: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos. Informe del Secretario General. A/59/2005, 21 de marzo de 2005 <http://www.un.org/spanish/largerfreedom>
- OTUNNU, Olara: “Maintaining Broad Legitimacy for United Nations Action”, en ROPER, John et al.: Keeping the peace in the post-Cold War era, The Trilateral Commission, *The Triangle Paper* N° 43, New York-Paris-Tokyo 1993.
- QURESHI, Moeen & VON WEIZSACKER, Richard (co-chairs): *The United Nations in its second half century: the report of the Independent Working Group*, Yale University Press/The Ford Foundation, New York 1995.
- RICHMOND, Oliver: Mediating Ethnic Conflict: a task for Sisyphus?, International Studies Association (ISA), 40th Annual Convention, Washington DC February 1999.
- RIGHTER, Rosemary: A Changing Debate (extracto de RIGHTER, Rosemary: *Utopia Lost*, Twentieth Century Fund Press, New York 1993). The Electronic Policy Network (<http://www.epn.org/tcf/xxutop04.html>).
- ROBERTS, Adam: “Proposals for UN Standing Forces: History, Tasks and Obstacles”, en David Cox, David & Albert Legault (eds.): *UN Rapid Reaction Capabi-*

lities: Requirements and Prospects, The Canadian Peacekeeping Press, Ottawa 1995.

- RUIZ MIGUEL, Alfonso: “Soberanía e intervención bélica humanitaria”, en BERGALLI, Roberto & RESTA, Eligio (comps.): *Soberanía: un principio que se derrumba*, Paidós, Barcelona 1996.
- SHANNON, Vaughn: “Norms are what States makes of them: the political psychology of norm violation”. *International Studies Quaterly* 44:2, June 2000.
- SOHR, Raúl: *Las Guerras que nos esperan*, Andrés Bello, Santiago de Chile 2000.
- STOHL, Michael & LOPEZ, George: “Westphalia, the End of the Cold War and the New World Order: Old Roots to a “NEW” Problem”, CIAO Working Paper, 1998.
- UL-HAQ, Mahbub: “Un Nuevo Orden Mundial Humano”, discurso pronunciado el 23 de abril de 1992 en Estocolmo, en *El País* 30 de abril de 1992, suplemento Temas de Nuestra Época.
- VÄYRYNEN, Raimo: Preventing Deadly Conflicts: failures in Iraq, Yugoslavia and Kosova. International Studies Association (ISA), 40th Annual Convention, Washington DC February 1999.

HACIA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA EUROPEO DE DISUASIÓN NUCLEAR

ELADIO ARROYO LARA*
LUIS V. PÉREZ GIL**

The President of the French Republic made an extraordinary important political statement, in August of 1995, by means of which the issue of the European nuclear arsenal and their contribution to the European Union's security were put on the table. For the International Law, this kind of acts, free as far as form is concerned, have demandable legal consequences by the third parties to whom they are addressed to.

In this essay, the writers go through the strategic, political, and legal consequences of the French Presidential statement of 31 August, 1995, as well as the analysis of other subsequent acts, within the scope of the changes that are taking place within the European security system.

INTRODUCCIÓN

El final de la Guerra Fría ha tenido como consecuencia más relevante y de mayor persistencia en el tiempo la redistribución del poder en las relaciones internacionales. Aunque muchos analistas y dirigentes políticos consideraron en un primer momento que se produciría la evolución hacia un sistema multilateral, la realidad de las cosas demostró bien pronto que la modificación estructural discurría hacia un orden internacional hegemónico. La desaparición de un polo político-estratégico, y especialmente ideológico, no se ha visto compensada con el nacimiento de otro poder comparable o una agrupación de potencias medias que permitieran disputar esferas de influencia regional o sectorial a la potencia hegemónica. Se ha debatido extensamente sobre el surgimiento de otras potencias que se han dado en denominar "potencias comparables", y así se cita a China, la India, en menor medida a Brasil en el ámbito del continente americano y a la Federación de Rusia, a pesar de su decaimiento relativo en el orden internacional. Incluso se postula

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Laguna (España). Autor de varias monografías y ensayos publicados en revistas especializadas, entre ellas en la Revista Española de Derecho Internacional y la Revista de Instituciones Europeas. Su programa de cátedra versa sobre "La Política Exterior y de Seguridad Común de los Estados miembros de las Comunidades Europeas como régimen internacional".

** Premio Extraordinario de Doctorado por la Universidad de La Laguna (España). Ha realizado estancias de investigación en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile y en el Centro Iberoamericano de la Universidad de Pécs (Hungría).

a la Unión Europea como actor privilegiado en las relaciones internacionales de la posguerra fría. Pero el desarrollo histórico internacional de los últimos quince años nos muestra que la distribución del poder ha beneficiado persistentemente a Estados Unidos, de suerte que quien tenía el mayor poder en 1991 ha continuado aumentándolo de forma regular.¹ Cuando nos referimos a poder lo hacemos a la capacidad e influencia para modificar la estructura y afectar a los actores del sistema internacional y de los subsistemas regionales.²

Esto no significa, sin embargo, que las potencias secundarias hayan asistido impasibles a los cambios. Cada una en su ámbito ha tratado en la medida de sus capacidades de recortar influencia política, económica, estratégica o cultural a Estados Unidos. En este proceso, que es consustancial al sistema de relaciones entre Estados como comunidades políticas soberanas, se ha introducido un actor con características inéditas en la historia de las relaciones internacionales que podemos llamar de forma genérica Unión Política Europea. No es baladí el planteamiento de un actor no estatal como potencia internacional si se tiene en cuenta que dispone de competencias propias exclusivas y excluyentes respecto a los Estados miembros que lo componen y que se trata del primer espacio de intercambio comercial a escala mundial. Sin embargo, se ha criticado intensa y extensamente la ausencia de voluntad política, las carencias institucionales, la falta de acomodo estructural, las desavenencias y los desequilibrios internos en el seno de las Comunidades Europeas/Unión Europea.³ Pero a su favor juega el que se ha convertido en protagonista competitivo en las relaciones de poder, que disputa esferas de influencia a los Estados miembros y a otras potencias y que en la acción exterior trata de imponer a los demás los valores en los que se funda.⁴

La actuación de la Unión Política Europea se sustenta en la voluntad política de los Estados que la componen, entre los que sobresalen las potencias que

1 Véase la obra de referencia de BRZEZINSKI, Z.: *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Ed. Paidós. Barcelona, 1998 (Trad. de *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. Basic Books. Nueva York, 1997); y más reciente "La seguridad de EE.UU. en un mundo multipolar", *Política Exterior* N° 97, 2004, pp. 57-65.

2 El análisis teórico se ha desarrollado en ARROYO LARA, E.: *Proyecto docente e investigador para acceso a cátedra* (2 vols.). Universidad de La Laguna. La Laguna, 1993, pp.142-151, y en PÉREZ GIL, L.: "El concepto de potencia en las relaciones internacionales", *Estudios Internacionales* N° 127-128, 1999, pp. 69-89.

3 Debate que ha tratado extensamente ARROYO LARA en "Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de organizaciones internacionales", *Revista de Instituciones Europeas* N° 3, 1986, pp. 413-432; "Elementos definitorios de las organizaciones internacionales y consideración especial de la estructura institucional para la Cooperación Política del Acta Única Europea", *Revista de Instituciones Europeas* N° 1990, pp. 403-435; y en "El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea", *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional* (MENÉNDEZ, Mariño ed.). Universidad Carlos III de Madrid-BOE. Madrid, 1998, pp. 353-381.

4 Nuestras consideraciones en este punto las ha expuesto PÉREZ GIL en "Entornos de seguridad y desarrollo democrático", *Iberoamericana Quinceeclesiensis* 2. Ponencias presentadas en el I Encuentro en Pécs de Latinoamericanistas de Europa Central. Universidad de Pécs/Pécsi Tudományegyetem. Pécs (Hungría), 2004, pp. 245-248.

conforman el directorio europeo: Alemania, Francia y Gran Bretaña.⁵ La negación de esta realidad ha oscurecido demasiados trabajos académicos e iniciativas políticas hasta el día de hoy. De hecho, los avances más importantes en la construcción europea han sido producto de la existencia de consensos puntuales entre las potencias rectoras. Esto no significa desconocer la influencia de las potencias medias o los Estados débiles, sino la afirmación de que son las grandes potencias las que dictan las reglas de funcionamiento del sistema, principio que se encuentra bien asentado para los teóricos que se adscriben al realismo político.⁶

Desde el final de la Guerra Fría, Francia se ha mostrado como un actor de referencia en las relaciones internacionales. Como miembro permanente del Consejo de Seguridad ejerce un papel activo en el sistema de las Naciones Unidas, en los subsistemas regionales africanos ha mantenido las posiciones recibidas de la descolonización y, especialmente, en el continente europeo, ha canalizado su influencia a través de la participación en la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y la Alianza Atlántica (OTAN). Con Alemania existe un sólido compromiso para actuar conjuntamente en los asuntos europeos respetando mutuamente sus intereses esenciales.⁷ También ha tratado de concertarse en los grandes asuntos mundiales con China y la Federación de Rusia como se puso de manifiesto con contundencia durante la crisis y posterior Guerra de Irak en 2003.

En este contexto histórico y político se analiza la Declaración del Presidente Chirac de 31 de agosto de 1995 y otras comunicaciones posteriores relativas a la disponibilidad de las capacidades nucleares francesas al servicio de la Unión Europea y sus Estados miembros como acto jurídico unilateral y se concretan los efectos frente a terceros, si es que los ha tenido. El trasfondo político muestra que la opción nuclear continúa siendo un instrumento cualificado de afirmación internacional.⁸

-
- 5 Como proclamó el Primer Ministro británico Blair: "la Unión Europea es una unión de Estados nación y la misma únicamente posee aquellas potestades que los gobiernos han elegido concederle. No es y no será un superestado federal". (Preámbulo del documento A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003. Londres, septiembre de 2003, disponible en www.ukinspain.com/europa/).
 - 6 Véase PÉREZ GIL, L.: "Hegemonía, sistemas de orden y cooperación y uso de la fuerza", *Revista de Estudios Avanzados Interactivos* N° 2, 2003, en www.usach.cl/revistaidea.
 - 7 Vínculo político que se funda en la Declaración Conjunta y el Tratado de 22 de enero de 1963, el denominado "Tratado del Elíseo", que selló la reconciliación franco-alemana. Este instrumento estableció un sistema de consultas permanente en todos los asuntos básicos: "*los dos gobiernos se consultarán antes de tomar alguna decisión, en todas las cuestiones importantes de política exterior y, en primer lugar, en las cuestiones de interés común, con vistas a llegar, hasta donde sea posible, a una posición similar*". Para ello se instituyó una agenda vinculante de reuniones a todos los niveles _jefes de Estado y de gobierno, ministros y altos funcionarios_ y un ámbito de cooperación centrado en los asuntos exteriores, la defensa y la educación y la juventud. El Tratado fue modificado el 22 de enero de 1988 estableciendo dos nuevas estructuras: el Consejo de Defensa y Seguridad y el Consejo Económico y Financiero. La vigencia de este pacto bilateral, eminentemente político, se constató con las celebraciones del cuarenta aniversario de su firma los días 22-23 de enero de 2003 desarrolladas simultáneamente en París y Berlín.
 - 8 En este sentido véase VIGIL, A.: "El debate inevitable sobre la energía nuclear", *Análisis del Real Instituto Elcano* N° 105/2005, 26 de julio de 2005 (en www.realinstitutoelcano.org/analisis/792.asp); GARRIDO REBOLLEDO, V.: "El futuro del desarme y la no proliferación", *Política Exterior* N° 105, 2005, pp. 93-101.

1. Los actos unilaterales en derecho internacional

La práctica internacional pone de manifiesto la existencia de actos por los que los representantes de los Estados o de las organizaciones internacionales asumen de forma particular una o varias obligaciones de acción u omisión frente a otros sujetos. Tales actos, cuando reúnen unos requisitos materiales que examinaremos a continuación, crean obligaciones particulares exigibles entre los sujetos del ordenamiento internacional.

Conforme a las concepciones clásicas del derecho internacional, los actos jurídicos unilaterales se definen como declaraciones de voluntad que formula el representante de un Estado u organización internacional destinadas a producir determinados efectos jurídicos deseados por él.⁹ Definición que aporta las características básicas de la institución: proceder de un sujeto de derecho internacional, no depender para su eficacia de otro acto jurídico y no producir obligaciones para terceros.¹⁰ La generalidad considera como tales la notificación, el reconocimiento, la protesta, la renuncia y la promesa, aunque algún autor niega este carácter a la notificación porque rechaza la existencia de una intención de obligarse internacionalmente en la misma.¹¹ Incluso en la doctrina internacionalista se ha discutido la obligatoriedad de las promesas unilaterales.¹² Una categoría próxima es la de los negocios jurídicos dependientes, como pueden ser el ofrecimiento, la aceptación, la reserva y la sumisión al Tribunal Internacional de Justicia en las condiciones previstas en el artículo 36 de su estatuto. En este caso la eficacia jurídica del acto depende de otras declaraciones, requiriendo la recepción pero no la aceptación, pues las consecuencias jurídicas se producen desde el momento en que la declaración llega a conocimiento de sus destinatarios. Así, en la sentencia sobre el Asunto de los Ensayos Nucleares, el Tribunal Internacional de Justicia declaró que en virtud de la declaración formulada por el Presidente de la República Francesa el 25 de julio de 1974 sobre la suspensión definitiva de las pruebas nucleares atmosféricas en el océano Pacífico,¹³ Francia asumió una obligación de comportamiento que generaba efectos jurídicos a favor del resto de su-

9 VERDROSS, A.: *Derecho Internacional Público*. Ed. Aguilar (5ª ed., 4ª reimp.). Madrid, 1974 (trad. de Völkerrecht. Springer-Verlag. Viena, 1961), p. 103.

10 SUY, E.: *Les actes juridiques unilatéraux en Droit international public*. R. Pichon et R. Durand-Auzias. París, 1962, p. 44.

11 DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos (13ª ed.). Madrid, 2002, pp. 123-124; PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Tecnos (8ª ed.). Madrid, 2001, p. 172.

12 Véase CARBONE, S.: "Promise in International Law: a confirmation of its binding force", *International Yearbook of International Law* 1975, pp. 166-172; JACQUES, J.-P.: "A propose de la promesse unilatérale", *Mélanges offerts à Paul Reuter: le Droit international, unité et diversité*. A. Pedone. París, 1981, pp. 327-345.

13 La declaración presidencial fue ratificada por una comunicación posterior del Ministro de Defensa de 11 de octubre de 1974.

jetos del orden internacional sin que fuese necesario para ello ninguna aceptación posterior.¹⁴

Por tanto, resulta preciso examinar los requisitos que determinan la existencia de un acto jurídico unilateral: la capacidad, la forma y el consentimiento. La capacidad significa que debe emanar de un órgano del Estado o de una organización internacional con facultades para contraer obligaciones en el orden internacional, atribución que corresponde al derecho interno. En todo caso, el artículo 7.2 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados determina los órganos que por sí tienen atribuida esta facultad:

“En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

- a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;
- b) los Jefes de Misión Diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;
- c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano”.

Conforme a estas disposiciones el Tribunal Internacional de Justicia confirmó en la citada sentencia de 20 de diciembre de 1974 que *“no hay duda de que, habida cuenta de sus funciones, las comunicaciones o declaraciones públicas, verbales o escritas, que emanen de él en tanto que jefe de Estado, representan en el campo de las relaciones internacionales actos del Estado francés”*.¹⁵

Es necesario que la comunicación sea pública, es decir, manifiesta, con independencia de la forma que revista. El Tribunal Internacional de Justicia enunció en el Asunto de los Ensayos Nucleares *“que una declaración sea verbal o escrita no implica ninguna diferencia esencial [...] la*

14 Sentencia de 20 de diciembre de 1974, Recueil des arrêts, avis consultatif et ordonnances de la Cour Internationale de Justice/Reports of Judgments, advisory opinions and orders of the International Court of Justice (Recueil) 1974, pp. 254 y ss.

15 *Ibidem*, p. 269.

forma no es decisiva”,¹⁶ y confirmó en el Asunto del Templo de Préh Vihéar que “*las partes son libres de escoger las que les guste, siempre que la intención resulte de ella claramente*”.¹⁷ Esto es el consentimiento en cuanto manifestación de la voluntad del sujeto en obligarse internacionalmente, ya sea una acción, una omisión o un determinado comportamiento. De nuevo, en la Sentencia del Asunto de los Ensayos Nucleares, el Tribunal precisó que “*cuando es intención del Estado autor de la declaración vincularse conforme a sus términos, esta intención confiere a la declaración el carácter de un compromiso jurídico y el Estado interesado está obligado jurídicamente desde entonces a seguir una línea de conducta conforme a su declaración*”.¹⁸ La dificultad radica en distinguir las meras comunicaciones de los actos unilaterales exigibles conforme a las reglas del derecho internacional,¹⁹ lo que debe ser apreciado en cada caso concreto teniendo en cuenta todas las circunstancias de hecho para poder establecer la intención de obligarse en una situación determinada, como declaró el Tribunal Internacional de Justicia en el Asunto de la Disputa Fronteriza entre Burkina Faso y la República de Malí.²⁰ Problemas similares se plantean con el consentimiento tácito cuando va unido al silencio; cuando es así se debe acudir a la actuación de las partes dadas las circunstancias del caso concreto –ausencia de protesta, conocimiento de la situación u otros–.²¹

Como expresa la generalidad de la doctrina internacionalista, un acto unilateral que no se encuentra vinculado a otros actos convencionales solo puede producir obligaciones para quien lo formula. En este sentido Barberis dice que “*en el estado actual del derecho internacional un Estado u otro sujeto internacional no puede imponer una obligación a un tercero, mediante actos jurídicos unilaterales dependientes directamente del derecho consuetudinario. Un acto jurídico unilateral de esta categoría que impusiese obligaciones a terceros sería nulo*”.²² En consecuencia, a pesar de construcciones jurídicas más o menos artificiosas,²³ el contenido de un acto unilateral es oponible al autor del mismo conforme al prin-

16 *Ibidem*, pp. 267-268.

17 Sentencia de 26 de mayo de 1961, Excepciones Preliminares, Recueil, 1961, p. 31.

18 Sentencia de 20 de diciembre de 1974, Recueil, 1974, p. 267.

19 VERDROSS: Derecho Internacional Público, op. cit., pp. 103-104.

20 Sentencia de 22 de diciembre de 1986, Recueil, 1986, p. 574.

21 En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Internacional de Justicia en el Asunto de las Pesquerías (Recueil, 1951, pp. 138-139), en el Asunto relativo a la soberanía sobre ciertos espacios fronterizos (Recueil, 1959, p. 209) y en el Caso concerniente al derecho de paso sobre Territorio de la India (Recueil, 1960, p. 39).

22 “*Los actos jurídicos unilaterales como fuente del Derecho internacional público*”, *Hacia un nuevo orden internacional y Europeo*. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco. Tecnos. Madrid, 1993, pp. 101-116, cita en p. 115.

23 Se recogen en MARTIN, A.: *L'Estoppel en droit international public*. A. Pedone. París, 1979; DOMINICE, C.: “*À propos du principe de l'estoppel en droit de gens*”, *Recueil d'Études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*. Faculté de Droit de l'Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales. Ginebra, 1968, pp. 327-365.

cipio general de la buena fe codificado en la Resolución 2.625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, de la Asamblea General de las Naciones Unidas: *“todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en virtud de los principios y normas del derecho internacional generalmente reconocidos”*.²⁴ En palabras del Tribunal Internacional de Justicia en el Asunto de los Ensayos Nucleares: *“uno de los principios básicos que rigen el establecimiento y el cumplimiento de las obligaciones jurídicas, cualquiera que sea su fuente, es el principio de buena fe”*.²⁵

2. La Declaración Presidencial francesa de 31 de agosto de 1995

Desde 1989 se sucedieron en Francia propuestas orientadas a la creación de algún tipo de mecanismo de consultas que permitiera articular una solidaridad estratégica franco-británica en el marco del proceso de construcción europea.²⁶ Con estos antecedentes el Presidente Mitterrand propuso el 11 de enero de 1992 la elaboración conjunta de una doctrina común para las fuerzas nucleares de ambos países²⁷ –recordemos que Francia y Gran Bretaña son las únicas potencias nucleares europeas–. A esta iniciativa siguió la creación de una Comisión Conjunta sobre política y doctrina nuclear compuesta por funcionarios superiores de los Ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores, que en el campo de la cooperación militar no ha producido avances significativos. Estas iniciativas se produjeron en el período en el que se firmó el Tratado de la Unión Europea: los avances hacia una política exterior y de seguridad común justificaban esta apertura.

En el ámbito nacional, el Libro Blanco de la Defensa francés de febrero de 1994 recogió la referencia a una doctrina nuclear europea como una de las principales cuestiones en el proceso de construcción de una defensa común:²⁸

“El tema ganará en actualidad a medida que la Unión Europea desarrolle su identidad política al mismo tiempo que la identidad de seguridad y defensa. Esta perspectiva permanece alejada, pero no debe perderse de vista. En efecto, en el ámbito nuclear la autonomía de Europa parece

24 “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.

25 Recueil, 1974, p. 268.

26 Véase VILLALBA FERNÁNDEZ, A.: “Situación militar nuclear de Francia y el Reino Unido. La política nuclear de la OTAN y la UEO”, La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de No Proliferación de Armas nucleares (TNP). *Cuadernos de Estrategia del CESEDEN 85*. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 59-97.

27 Discurso en el Palais de Congrès (en Le Monde, 13 de enero de 1992).

28 Livre Blanc sur la Défense 1994. Prólogo del Primer Ministro Edouard Balladur. París, 1994, p. 56 (disponible en www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/944048700/index.shtml).

posible. Sin él, está excluida. El diálogo que hemos iniciado con Gran Bretaña comienza a tener en cuenta esta dimensión, por lo que debe ser proseguido y profundizado. Esto no excluye los intercambios con otros socios. No habrá, sin embargo, una doctrina nuclear europea, de disuasión europea, hasta que los intereses vitales europeos sean reconocidos y considerados como tales por los europeos y por los demás. Hasta entonces, Francia no se desprenderá de los medios de su defensa nacional bajo ningún pretexto”.

En el pensamiento político de Mitterrand la integración real debía conducir a una estrategia nuclear europea pero desde la premisa de que se trata de un asunto de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Por su parte, el gobierno británico se pronunció claramente en contra de una política nuclear europea fuera de la Alianza Atlántica,²⁹ aceptando en cambio incrementar la cooperación bilateral “*dentro del respeto a la independencia de nuestras fuerzas nucleares*”.³⁰ Esto entraba de lleno en contradicción con la política nuclear francesa desde su enunciación por el general De Gaulle, lo que significaba retrotraer la cuestión al debate suscitado en los años sesenta cuando se produjo la retirada de Francia de la Organización del Atlántico Norte. Como escribió el general Beaufre en 1966, se trata de una “*especie de incompatibilidad entre la OTAN, en su forma actual y la evolución hacia un sistema europeo de defensa*”, palabras que permanecen de actualidad.³¹

La ruptura se inició con el proyecto estadounidense de creación de una Fuerza Nuclear Multilateral. Su origen se encuentra en una propuesta del Presidente Eisenhower de diciembre de 1960,³² a la que dio forma el Presidente Kennedy en un discurso ante el parlamento canadiense en mayo de 1961.³³ Se planeaba organizar y poner bajo mando de la OTAN un grupo de combate naval dotado de misiles nucleares. La propuesta atendía a un doble objetivo: por un lado, implicar a los europeos con aquellos medios que sería necesario emplear en caso de una agresión a gran escala de la Unión Soviética;³⁴ y de otro lado, evitar o al menos

29 Declaraciones del Primer Ministro John Major en Le Monde, 29-30 de octubre de 1995.

30 Texte de la Déclaration commune franco-britannique sur le nucléaire, 30 de octubre de 1995 (disponible en www.humanite.presse.fr/journal/1995-10-31/1995-10-31-737500).

31 La OTAN y Europa. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1971 (trad. de L'OTAN et l'Europe. Calmann-Lévy. París, 1966), p. 16.

32 Véase en EISENHOWER, D.: *Mis años en la Casa Blanca. Segundo Mandato 1956-1960* (vol. II). Ed. Bruguera. Madrid, 1966 (trad. de *The White House Years. Waging Peace 1956-1961*. Doubleday & Co. Garden City (N. Y.), 1965), pp. 688-689.

33 Kennedy habló de una organización de la Alianza asentada sobre “dos pilares” en la “Declaración de Interdependencia entre Estados Unidos y una Europea Unida”, Filadelfia, 4 de julio de 1962 (Public Papers of the Presidents of the United States. John F. Kennedy, vol. 1962. U.S. Government Printing Office. Washington, 1963, pp. 537-539).

34 Basada en la premisa del valor indispensable de las armas nucleares para compensar la enorme superioridad convencional soviética.

limitar la proliferación de las armas atómicas.³⁵ Indirectamente se trataba de demostrar la inutilidad de una capacidad nuclear autónoma de Francia al poner a disposición de una organización supranacional las armas necesarias para una disuasión creíble.

Los aliados europeos reunidos en la Asamblea de la Unión Europea Occidental (UEO) aprobaron el 4 de diciembre de 1962 una recomendación en la que se proponía “*la integración de las fuerzas aliadas en una fuerza nuclear de la OTAN que podría ser organizada sobre la base de un contingente europeo y otro estadounidense en el marco de una estructura única sometida al control de un solo representante ejecutivo de la Alianza*”. Posteriormente, en las reuniones de Ottawa (mayo de 1963) y París (octubre de 1963) se precisaron las propuestas anteriores: la Fuerza Multilateral estaría compuesta por veinticinco buques dotados de misiles Polaris y con dotaciones mixtas. Los problemas básicos giraron en torno a la composición de la fuerza y el mando de la misma, lo que enlazaba con la recomendación anterior de la UEO. Inicialmente se formaría por una yuxtaposición de unidades nacionales pasando, en una fase posterior, a agrupaciones multinacionales “*constituyendo una fuerza verdaderamente atlántica*”.³⁶ En realidad, la viabilidad de la iniciativa se hallaba condicionada a una solución equilibrada al segundo problema: ¿a quién corresponde tomar la decisión de emplear la fuerza? Si se tiene en cuenta que bajo la administración Kennedy se produjo una centralización en la cúspide del “poder de apretar el botón”, resulta ilusorio considerar que este poder podía ser delegado en una entidad supranacional que no estuviera controlada estrechamente por Estados Unidos.³⁷ En consecuencia, Francia, Portugal, Noruega y Dinamarca mostraron sus reservas. El gobierno francés se negó a participar desde el principio porque consideraba que cerraría definitivamente las puertas a la creación de una fuerza nuclear europea. Por su parte, Alemania se encontraba en una posición singular: tenía prohibido el acceso a las armas nucleares, tanto por el derecho interno como por obligaciones contraídas internacionalmente.³⁸ En todo caso, en este momento Francia ya caminaba firmemente hacia una fuerza nuclear independiente.

35 Una situación similar a la que se produjo con el Acuerdo entre la Unión Soviética y China de 15 de octubre de 1957 sobre el ámbito nuclear militar, denunciado unilateralmente por los soviéticos el 29 de junio de 1959 después de solicitar en vano el control de los programas nucleares militares de ambos países.

36 Según la expresión de Berlia: *Problèmes de sécurité internationale et de défense*. Editions Montchrestien. París, 1975, p. 183.

37 Como expuso el general Beaufre: “*no se puede repartir la decisión del desencadenamiento. Esto que representa en grado máximo la expresión de la soberanía en el momento en que la supervivencia del país está en juego, no puede ser más que una decisión nacional*” (Beaufre: La OTAN y Europa, op. cit., p. 93).

38 En el Protocolo Final de la Conferencia de Londres de 3 de octubre de 1954 se recogió el compromiso del Gobierno Federal de no fabricar armas nucleares, biológicas o químicas en territorio alemán, declaración que se incorporó a los Acuerdos de París de 23 de octubre de 1954.

Antes de 1992 todos los gobiernos franceses rehusaron categóricamente poner a disposición de la defensa europea su propio arsenal nuclear al considerar que entraba en contradicción con las realidades estratégicas y los intereses nacionales. Como se enfatizaba en el Libro Blanco de la Defensa de 1972: *“la disuasión es un asunto puramente nacional. En la actualidad se considera que los riesgos no son compartidos”*.³⁹ En el documento se rechazaba la doctrina de la respuesta flexible afirmando que Europa no sería beneficiaria automáticamente de la fuerza de disuasión nuclear estadounidense. Los estrategas franceses juzgaban poco creíble dicha garantía, aun cuando se apoyaba en un arsenal de enormes proporciones. Los sucesivos gobiernos mantuvieron y confirmaron la política nuclear basada en el principio de que las armas nucleares debían proteger el territorio nacional y los intereses vitales del país.

El entorno incierto e inestable de la posguerra fría demandó cambios que afectaban al componente nuclear de la defensa, cambios que llegaron con el nuevo Presidente de la República.⁴⁰ Tres meses después de su nombramiento, Chirac anunció en un extenso discurso ante los embajadores franceses reunidos en el Palacio del Elíseo (31 de agosto de 1995) que, en un contexto internacional y europeo en transformación, se debía producir *“una reflexión sobre la fuerza de disuasión francesa”*, proclamando a continuación:⁴¹

“Responsable ante la Nación del futuro y de la seguridad de nuestro país, es mi deber recordarles a los franceses que sólo la fuerza de disuasión garantiza a Francia contra el recurso eventual a armas de destrucción masiva, cualquiera que sea su naturaleza. La noción de disuasión frente a todas las amenazas vengan de donde vengan conserva –y todavía conservará mucho tiempo– todo su sentido. Lo que puede evolucionar, en cambio, es su significado geográfico. A medida que se construya su defensa, la Unión Europea podría desear que la disuasión francesa juegue un papel en esta defensa. Francia adoptará, cuando llegue el momento, una iniciativa sobre este asunto en cooperación con nuestros principales aliados”.

39 No obstante, precisaba que *“si la disuasión se reserva a la protección de los intereses vitales, el límite de dichos intereses es necesariamente impreciso. De ello se deriva que un agresor potencial encontraría mayores dificultades para estimar su margen de maniobra, lo que refuerza la disuasión [...]”*. Por lo tanto, Europa occidental en su conjunto se beneficia de la estrategia francesa, que constituye un factor estable y determinante de la seguridad de Europa”. (Livre Blanc sur la Défense Nationale. Prólogo de Michel Debrés. Ministro de Estado para la Defensa. Ministerio de Defensa. París, 1972).

40 DE BRICHAMBAUT, M. P.: “La question de la licité des armes nucléaires”, *Relations Internationales et Stratégiques* N° 21, 1996.

41 Disponible en www.elysee.fr

El mismo día el Primer Ministro Alain Juppé añadió al discurso presidencial que *“la cooperación no puede ignorar ya la dimensión nuclear de nuestra seguridad común”*. Para ello Francia implicaría a Alemania y Gran Bretaña en futuras conversaciones dirigidas a crear un sistema de *“dissuasion concerté”* europeo, incorporando la Force de Frappe, mantenida hasta la fecha al margen de cualquier estructura de cooperación. Para el Primer Ministro la emergencia de una disuasión concertada en el sistema de seguridad europeo no tendría que poner en cuestión la potencia nuclear estadounidense, a la que están estrechamente asociadas Alemania y Gran Bretaña.⁴² Para Francia una fuerza de disuasión nuclear que proteja los intereses esenciales de Europa debe incluirse entre los acuerdos fundamentales de la Alianza Atlántica: *“una política de defensa común con los socios europeos, incluyendo a Gran Bretaña, mientras trabajamos para renovar el vínculo trasatlántico, nos debe enseñar a introducir la dimensión colectiva como factor de nuestra doctrina”*.⁴³

El proyecto se formuló con insistencia justo cuando se retomaron las pruebas nucleares, lo que supuso que en el resto de Europa se percibiera más como un intento poco hábil de compartir la responsabilidad de la reanudación de los ensayos nucleares en el Pacífico. En realidad, en Francia no se captó bien que la percepción de los problemas nucleares en el continente europeo no coincidía en modo alguno con la suya. Las reacciones de los gobiernos europeos a la propuesta francesa fueron substanciales. En un primer momento la declaración se valoró como una manifestación de intenciones dirigida a extender el “paraguas nuclear” francés más allá o con independencia de la Alianza Atlántica.⁴⁴ Los dos países más implicados fueron Gran Bretaña y Alemania. Los funcionarios británicos procuraron minimizar el significado de la propuesta afirmando la solidez del compromiso nuclear de Estados Unidos. Michael Ryder, Consejero sobre Política Exterior y de Seguridad Común de la Representación Permanente británica en Bruselas, indicó rotundamente que *“el Tratado de No Proliferación Nuclear (Artículo I) prohíbe a los Estados nucleares que son parte la transferencia de cualquier dispositivo*

42 Véase al respecto HAUSER, B.: *Nuclear mentalities, strategies and beliefs on Britain, France and the FRG*. MacMillan Press. Londres, 1998.

43 El Primer Ministro acuñó el término de “disuasión concertada” en oposición al de “disuasión extendida” que “podía generar suspicacias de paternalismo” entre los aliados (Discurso del Primer Ministro en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, 6 de septiembre de 1995, SIRPA N° 32, 1995). Esta definición se aproximaba al concepto de las “consultas estratégicas” preconizado incluso por algunos líderes del Partido Socialdemócrata (SPD) en Alemania.

44 En este sentido ASPIZÚA TURRIÓN, J.: “Europa ¿potencia nuclear?”, La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de No Proliferación de Armas nucleares (TNP). *Cuadernos de Estrategia del CESEDEN* 85. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 35-55, en concreto p. 39; TERTRAIS, B.: “Quelle dimension européenne pour la dissuasion nucléaire?”, *Relations Internationales et Stratégiques* N° 18, 1995, pp. 165-170.

explosivo nuclear o el control de tales armas [...] El establecimiento de una Fuerza Nuclear Europea implicaría por lo tanto una violación del Tratado de No Proliferación".⁴⁵ La reacción alemana fue más mesurada: la propuesta francesa se valoró como un factor positivo en la creación de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, aunque no se ocultaron las reservas a la misma. Un día después del discurso de Juppé, el Ministro alemán de Relaciones Exteriores Klaus Kinkel manifestó que "no queremos entrar en una política de disuasión nuclear por la puerta de atrás",⁴⁶ con lo que hacía oídos a las encuestas de opinión que manifestaban una fuerte oposición a que la Unión Europea se convierta en una potencia nuclear. Para los consejeros en política exterior del Canciller Helmut Kohl, Alemania podría verse compelida a forzar la "europeización" de los arsenales nucleares en manos de franceses y británicos si Estados potencialmente agresivos o una Rusia nacionalista conseguían apropiarse de armas de destrucción masiva y de sus medios de lanzamiento. Después de las conversaciones con funcionarios del gobierno francés y altos mandos militares, el portavoz de asuntos de desarme de la Unión Cristiano Demócrata (CDU), Friedbert Pflüger, manifestó que "cualquiera, sin excepción, nos habla de la necesidad de una europeización de la disuasión".⁴⁷ En realidad, se trataba de una reedición del debate subyacente iniciado en los años sesenta con la firma del Tratado de No Proliferación sobre la necesidad o la conveniencia de que Alemania se dotara de armas nucleares.⁴⁸ En todo caso, no se debe perder de vista que funcionarios franceses y alemanes han mantenido desde finales de 1995 reuniones de carácter reservado sobre la creación y empleo de una fuerza disuasoria común.⁴⁹

En noviembre de 1995 la Asamblea de la UEO analizó extensamente las reacciones de los aliados occidentales. En el documento "*La reprise des essais nucléaires français dans le Pacifique*" se valoraron varios aspectos relevantes de la oferta francesa: no fue precedida de ninguna

45 Carta de 26 de enero de 1996, citada en el documento Nuclear Futures: The role of nuclear weapons in security policy. Basic Research Report 96.1. British American Security Information Council. Londres/Washington, 1996, p. 16.

46 Declaraciones en *Le Figaro*, 8 de septiembre de 1995. Otras reacciones de altos funcionarios del Gobierno y Parlamento federales en *Le Monde*, 9 de septiembre de 1995, y *Le Figaro*, 22 de septiembre de 1995.

47 Véase HIBBS, M.: "Tomorrow a Eurobomb?", *Bulletin of the Atomic Scientists* N° 1, enero/febrero de 1996, pp. 16-23.

48 El Tratado de No Proliferación Nuclear se consideró en su momento por determinados sectores conservadores alemanes como un "Versalles nuclear". Véase DEISEROTH, D.: "Germany's NPT obligation not under condition of war?", *Information Bulletin INESAP* (International Network of Engineers and Scientists Against Proliferation) N° 8, 1996, pp. 9-10.

49 Véase SCHNEIDER, M.: "The Franco-German Nuclear Tandem", *Information Bulletin INESAP* (International Network of Engineers and Scientists Against Proliferation) N° 8, 1996, pp. 1-6. *El Libro Blanco sobre la Seguridad de la República Federal y el futuro de la Bundeswehr* de 1994 contenía un apartado dedicado al rol político del potencial nuclear en el que se precisó que "presta una importante aportación a la estabilidad estratégica de la zona euroatlántica". (traducción del Estado Mayor del Ejército. Madrid, 1994).

consulta substancial con los socios más próximos, lo mismo que la decisión de reanudar las pruebas nucleares en el Pacífico fue definida con bastante vaguedad en los discursos del Presidente Chirac y del Primer Ministro Juppé; la cuestión no radicaba en “tener el dedo en el botón”, prerrogativa que corresponde solo al Presidente de la República, sino en un proyecto de estrategia europea concertada en el ámbito nuclear. La reacción de los dirigentes políticos alemanes puso de manifiesto que *“no han sido siempre hostiles a una discusión acerca de los problemas nucleares militares”; en realidad “no se podría esperar de hecho nada mejor, considerando la viva hostilidad de la opinión pública a las pruebas nucleares y a las armas nucleares en general”*.⁵⁰ El gobierno alemán se declaró dispuesto a examinar el papel de las fuerzas de disuasión francesa y británica en el marco de una identidad europea de seguridad y defensa y dotarla de credibilidad. La postura de Alemania se consideró crucial: *“la naturaleza de la respuesta alemana sería muy importante desde un punto de vista político. Una respuesta positiva abriría la puerta a una doctrina europea de disuasión donde las garantías nucleares de Gran Bretaña, y también de Francia, podrían ser extendidas a otros países”*, precisando que si una futura defensa europea estuviera apoyada en una fuerza de disuasión concertada *“indudablemente se incrementaría el peso político de Europa en la escena internacional”*.⁵¹ En todo caso, el documento concluía diciendo que la OTAN continúa siendo el instrumento esencial de discusión y coordinación entre una protección efectiva de Estados Unidos y la emergencia de un sistema europeo de disuasión concertada.⁵²

En el ámbito comunitario, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores reunido en Santander los días 9-10 de septiembre de 1995 alcanzó una declaración de mínimos sobre la cuestión, poniendo de manifiesto las diferencias entre los Estados neutrales que se muestran reticentes a una Europa de la Defensa y los que pretenden avanzar hacia una unión política que incluya una defensa común. En la cumbre extraordinaria sobre el futuro de la Unión Europea de Mallorca (22-23 de septiembre de 1995) no se produjo ningún avance específico en este asunto. La polémica generada por las pruebas nucleares en el Pacífico no aportaba un espacio favorable para el debate sobre una fuerza de disuasión concertada en el ámbito de la Unión Europea. En todo caso, el Presidente Chirac y el Canciller Kohl suscribieron la declaración conjunta de los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea en la que se definía

50 Documento 1488, 7 de noviembre de 1995 (disponible en www.globalsecurity.org/wmd/library/news/france/1488e.htm).

51 *Ibidem*, párr. 110.

52 *Ibidem*.

como objetivo prioritario “*permitir a la Unión tener una Política Exterior y de seguridad común más visible y más decidida [...] Esto implica que las políticas exterior y de defensa de cada uno de nuestros países se estrechen significativamente alrededor de objetivos claros y prioridades*” que todavía tienen que ser definidos.⁵³ Como escribió Schneider, la cuestión es cómo, cuándo y con quién.⁵⁴ El Presidente Chirac implícitamente reconoció el alcance limitado de una disuasión expandida en una entrevista en febrero de 1996. Para el Presidente, los aliados de Francia no eran exactamente los quince miembros de la Unión Europea, sino “*esencialmente los alemanes, los ingleses o españoles son los que están más cerca de nosotros*”, lo que se torna “*infinitamente complejo como base para una discusión*”.⁵⁵ La propuesta lanzada en agosto de 1995 estaba tomando forma substancial.

A la declaración examinada han seguido otros actos y manifestaciones públicas en los que los dirigentes franceses han pretendido relacionar la seguridad de la Unión Europea y sus Estados miembros a las capacidades de disuasión estratégica de Francia. En el discurso de 8 de junio de 2001 el Presidente Chirac expuso las siguientes consideraciones:⁵⁶

“La disuasión nuclear está en el centro de los medios que permiten a Francia afirmar el principio de autonomía estratégica, del que se deriva nuestra política de defensa. Ella es hoy, gracias a los esfuerzos realizados de manera continua desde el general De Gaulle, un fundamento esencial de nuestra seguridad y todavía lo será durante bastante años en el nuevo contexto estratégico en el que mantiene todo su sentido y toda su eficacia. [...] La disuasión nuclear es un factor primario de la estabilidad internacional. Gracias a ella Europa ha sido preservada, durante más de cincuenta años, de los estragos que conoció en el curso del siglo XX. Imponiendo la contención, incitando a la razón, la amenaza nuclear creíble ha mantenido la paz”.

La disuasión nuclear, que se desarrolló para confrontar la amenaza de las grandes potencias durante el período anterior, ha sido adaptada al nuevo entorno estratégico en el que permanecen las crisis y aparecen riesgos de nueva entidad. La reforma global del sistema de defensa iniciada en febrero de 1996 trata de dotar a Francia de unas Fuerzas Armadas “*más móviles, más combinadas, más europeas para que res-*

53 *Le Monde*, 9 de diciembre de 1995.

54 “The Franco-German Nuclear Tandem”, op. cit., p. 4.

55 Intervención televisada del Presidente Chirac interrogado por Anne Sinclair y Alain Duhamen, Palacio del Elíseo, 22 de febrero de 1996 (disponible en www.elysee.fr).

56 Discurso en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional de París (disponible en www.elysee.fr).

pondan a las necesidades de nuestra seguridad”, incluido el componente nuclear.⁵⁷ La intervención continuaba:⁵⁸

“Evocaba hace un rato el desarrollo por ciertos Estados de capacidades balísticas que podrían darles los medios, algún día, para amenazar el territorio europeo con armas nucleares, biológicas o químicas. Si estuvieran animados por intenciones hostiles hacia nosotros, los dirigentes de estos Estados deben saber que se expondrían a daños absolutamente inaceptables para ellos. [...] En todo caso, corresponde al Presidente de la República apreciar, en una situación dada, el ataque efectuado contra nuestros intereses vitales. Esta apreciación tendría en cuenta naturalmente la solidaridad creciente entre los países de la Unión europea”.

Declaración que pone de manifiesto el compromiso de recurrir a consultas con los aliados europeos antes de adoptar una decisión sobre el empleo de las armas nucleares, ya sea en los supuestos de “última advertencia” o de ataque masivo dirigido contra las ciudades, centros de mando e instalaciones militares principales del agresor. Posteriormente, la Ministra de Defensa Michelle Alliot-Marie aseguró que *“nuestra fuerza de disuasión nos protege y protege a una gran parte de Europa”*.⁵⁹ A pesar de las declaraciones políticas que se han sucedido desde 1995, el Presidente de la República no ha efectuado una declaración explícita en la que indique que la fuerza de disuasión nuclear salvaguarda a los socios europeos.

3. Efectos frente a terceros: ¿hacia un sistema europeo de disuasión nuclear?

La declaración presidencial de 31 de agosto de 1995 y los otros actos posteriores pueden considerarse como una categoría intermedia entre la notificación y la promesa en cuanto manifestación de la voluntad encaminada a observar un determinado comportamiento respecto a una situación concreta. Esto no significa que se desplieguen armas nucleares en territorio de los socios europeos ni significa la extensión de la garantía nuclear francesa de forma unilateral. Más bien la toma en consideración del hecho de que los intereses vitales de Francia están orientados polí-

⁵⁷ Sobre la reforma militar en el período 1996-2002 y sus implicaciones en el componente nuclear, véase el documento Nuclear Futures: The role of nuclear weapons in security policy, op. cit., La continuación de las reformas una vez alcanzada la profesionalización de las Fuerzas Armadas ha quedado plasmada en la Ley de Programación Militar 2003-2008. Véase el número especial de Raids titulado Armée Française 2003-2020, N° 200, enero de 2003; en lo que se refiere a las fuerzas nucleares estratégicas resulta precisa la consulta de TERTRAIS, B.: “Nuclear policy: France stands alone”, *Bulletin of the Atomic Scientists* N° 4, julio/agosto de 2004, pp. 48-55.

⁵⁸ Discurso de 8 de junio de 2001 citado.

⁵⁹ Declaraciones a France-Inter Radio, 2 de noviembre de 2003.

ticamente y que Francia y sus principales socios europeos, en particular Alemania, podrían crear un espacio de seguridad restringido basado en las capacidades estratégicas de sus componentes.⁶⁰ Para comprender la relevancia de la declaración en toda su amplitud es necesario conocer el desarrollo de la política de disuasión nuclear francesa.

El origen de la decisión francesa tiene que ver con la constatación del fracaso de la supranacionalidad aplicada al ámbito de la defensa. En el memorando de 24 de septiembre de 1958 dirigido al Presidente Eisenhower y el Primer Ministro MacMillan, el gobierno francés solicitó la apertura de conversaciones destinadas a crear un directorio en el seno de la Alianza Atlántica. Este directorio estaría investido, entre otras competencias, de la capacidad para decidir sobre el eventual recurso a las armas atómicas. El gobierno francés subordinó su participación en la organización a la toma en consideración de sus propuestas: *“el gobierno francés considera indispensable para la seguridad esas organizaciones. En lo sucesivo, todo el desarrollo de su actual participación en la OTAN dependerá de ella”*.⁶¹ Como ya indicó Berlia, se trataba de una amenaza difusa de eventual ruptura.⁶² La difusión del memorando generó un importante rechazo entre los gobiernos aliados, salvo en Alemania, que anunció que las proposiciones francesas se discutirían con toda seriedad en el ámbito del Pacto Atlántico. El gobierno alemán temía una ruptura entre Estados Unidos y Francia, potencias asentadas en su territorio. El rechazo general se consideró en Francia como una muestra de las limitaciones a las que se vería constreñida en el futuro si perdía la condición de gran potencia. Para evitarlo se iniciaron dos procesos paralelos: el desarrollo de un programa nuclear independiente y el distanciamiento de la Organización del Atlántico Norte. Con ello las elites políticas francesas trataban de superar la frustración en la que se encontraban en materia de seguridad.

Después de la crisis del Canal de Suez se tomaron importantes decisiones en materia nuclear y algunas que concernían a sus aplicaciones militares. El 5 de diciembre de 1956 el gobierno francés creó el Comité para las Aplicaciones Militares de la Energía Atómica, encargado de cooperar con el Comisariado de la Energía Atómica, y el 11 de diciembre siguiente se inició un programa multidisciplinario para la fabricación de la bomba atómica. En este período Francia no recibió la asistencia que Estados Unidos estaba aportando a Gran Bretaña en materia de

60 En este sentido, véase VILLEPIN, X.: Rapport de la Commission des Affaires Etrangères et de Défense du Sénat pour le Programme Militaire 1997-2002, p. 95.

61 Problèmes de sécurité internationale et de défense, op. cit., p. 191.

62 *Ibidem*, pp. 190-192.

tecnología nuclear con aplicaciones militares.⁶³ En el seno del gobierno francés se debatió intensamente sobre la conveniencia de continuar adelante con un programa nuclear propio o negociar con Estados Unidos nuevas concesiones tecnológicas e industriales. El regreso del general De Gaulle después de la crisis de 13 de mayo de 1958 puso fin a las indecisiones. En la reunión del Consejo de Defensa de 17 de junio de 1958 confirmó la realización de la primera prueba atómica francesa —efectuada en el Centro de Pruebas de Reganne (Argelia) el 13 de febrero de 1960— y la decisión de acelerar el programa nuclear militar. El 3 de noviembre de 1958 De Gaulle anunció a los Altos Mandos militares en una reunión en la École Militaire de París la firme decisión de construir una fuerza nuclear autónoma: *“un país como Francia, si se ve abocado a hacer la guerra, hace falta que sea su guerra. Hace falta que su esfuerzo sea su esfuerzo. Si fuera de otro modo, nuestro país estaría en contradicción con todo lo que representa desde sus orígenes, con su papel, con la estima que tiene de sí mismo, con su alma [...]”*.⁶⁴ Para De Gaulle la bomba atómica era la máxima expresión de la independencia política nacional.

En paralelo, la implicación francesa en la Alianza Atlántica se comenzó a quebrar. En marzo de 1959 las fuerzas navales en el Mediterráneo quedaron bajo mando francés en cualquier hipótesis, alegando obligaciones en espacios territoriales de ultramar. En junio de 1963 las fuerzas navales se retiraron de los mandos de la alianza. En abril de 1964 los miembros de la Marine Nationale dejaron los Estados Mayores en los que se hallaban destinados. La retirada definitiva de la organización se plasmó en la carta de 7 de marzo de 1966 dirigida al Presidente Johnson y al Premier MacMillan y en el memorando de 10 de marzo siguiente a los gobiernos aliados. En la carta a ambos mandatarios De Gaulle afirmó que *“Francia se propone recuperar sobre su territorio el ejercicio pleno de su soberanía, actualmente limitado por la presencia de elementos militares aliados”*, ordenando la retirada de los mandos, organismos y

63 A pesar de que KISSINGER afirma lo contrario (*Diplomacia*. Ediciones B-Grupo Zeta. Barcelona, 1996 (trad. de *Diplomacy*. Simon and Schuster. Nueva York, 1994), p. 654). En el Acuerdo sobre los Sistemas de Defensa Nuclear de 21 de diciembre de 1962, conocido como “Acuerdos de Nassau”, el Primer Ministro MacMillan obtuvo la venta de cinco submarinos nucleares lanzamisiles dotados de misiles Polaris para los que Gran Bretaña poseía sus propias cabezas nucleares. Esta fuerza se asignó permanentemente a la OTAN salvo en los supuestos en que “deba prevalecer el interés nacional supremo”, cuya definición correspondía al gobierno británico exclusivamente.

64 Citado en BERLIA: *Problèmes de sécurité internationale et de défense*, op. cit., p. 192. Sobre los orígenes y desarrollo del programa nuclear francés véase DELMAS, C.: *Histoire politique de la bombe atomique*. Albin Michel. París, 1967; DUVAL, M. y LE BAUT, Y.: *L'arme nucléaire française : pourquoi ? Comment?* SPM. París, 1992; KOHL, W.: *French nuclear diplomacy*. Princeton University Press. Princeton, 1971; MONGUIN, D.: *La genèse de l'armement nucléaire français*. Université de Paris I. Sorbonne, 1991; SCHEIMANN, L.: *Atomic Energy Policy in France under the Fourth Republic*. Princeton University Press. Princeton, 1965; WEART, S.: *La grande aventure des atomistes françaises*. Fayard. París, 1980.

unidades aliados situados en territorio francés.⁶⁵ Poco después el general De Gaulle anunció que Francia ya poseía “*su propia fuerza nuclear*” (23 de julio de 1966). En el memorando de 10 de marzo se precisó que “*en particular, Francia se dota de un armamento nuclear que por su propia naturaleza excluye su integración*”.⁶⁶ Desde un punto de vista jurídico se produjo una disociación entre la participación en la Organización del Atlántico Norte y los compromisos adoptados en el Pacto Atlántico, que se mantuvieron vigentes.

En un proceso de retroalimentación continua, las decisiones sobre un arsenal nuclear propio y la retirada de la OTAN se influyeron recíprocamente, condicionando las relaciones con las superpotencias y los socios europeos.⁶⁷ Francia no podía entrar en una carrera de armamento nuclear con soviéticos y estadounidenses, pero sí podía beneficiarse de las ventajas de poseer un arsenal nuclear suficiente. Para que dicha estrategia sea operativa es necesario, además, de la voluntad política de emplear las armas, que no es cuantificable, reunir dos condiciones: poseer armas nucleares que puedan superar un primer ataque adversario y poseer armas nucleares capaces, en todo momento, de batir las defensas contrarias. Esto supone que es necesario disponer de un número suficiente de armas para poder ejercer, de forma permanente, una amenaza de causar daños de consecuencias inaceptables para el agresor potencial. Para Francia se sustancia en la estrategia de “el débil frente al fuerte”, elaboración teórica surgida de una situación de debilidad insuperable. Por tanto, desde un punto de vista político es indudable que el dominio del átomo le otorgó un sitio entre las grandes potencias, lo que fue percibido por el resto de países en la complejidad de las relaciones con Washington y la Alianza Atlántica, en la nueva relación con la Unión Soviética y en el desequilibrio de poder con Alemania, puesto que el territorio alemán acabó convertido en la *Deutschmark*.⁶⁸

Desde entonces la política nuclear francesa se ha basado en los postulados de invulnerabilidad del territorio nacional, independencia de la política de defensa, existencia de una fuerza nuclear propia bajo mando exclusivo del Presidente de la República, prioridad de la fuerza nuclear como fundamento esencial de la defensa y como instrumento al servicio

65 Texto completo en BERLIA: *Problèmes de sécurité internationale et de défense*, op. cit., pp. 269-272.

66 Citado en *ibidem*, p. 193. En estas mismas fechas el general BEAUFRE escribió: “*puesto que Francia ha escogido dotarse con armas nucleares (hubiera podido no tomar tal decisión), se ve ahora llevada a asumir sus consecuencias, que solo pueden ser el mantenimiento bajo control nacional, hasta el día en que pueda ingresar en una fuerza nuclear europea que dependa de una autoridad política europea*”. (La OTAN y Europa, op. cit., p. 96).

67 En este punto véase KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 635-662.

68 Según la expresión de Pascal Boniface en *French Nuclear Weapons Policy after the Cold War*. The Atlantic Council of the United States. Washington, agosto de 1998, p. 14.

de la política exterior.⁶⁹ El consenso nacional en la política nuclear, que no es unanimidad, tiene su fundamento en el mantenimiento de una política de disuasión, el rechazo a iniciar una guerra atómica, el apoyo a las iniciativas de desarme global y la creación de una unión entre el arsenal nuclear francés y la Europa de la defensa.⁷⁰

La doctrina nuclear francesa difiere substancialmente de los postulados de disuasión nuclear de las otras potencias nucleares occidentales.⁷¹ En primer lugar, la noción de “*ultime avertissement*” implica que ante una agresión a los intereses vitales se producirá una respuesta en forma de ataque nuclear limitado; si la agresión persiste se desencadenará un ataque masivo que cause “*dommages inacceptables*” al adversario.⁷² Segundo, desde 1996 se asigna a todo el arsenal nuclear la categoría de “estratégico”. Esto es así porque los planificadores franceses consideran que el empleo de armas atómicas significa un cambio en la naturaleza del conflicto. Tercero, el arsenal nuclear se mantiene totalmente independiente tanto en lo que se refiere a la planificación y el despliegue como en su uso operativo.⁷³ La capacidad de disuasión nuclear reposa en los misiles balísticos que dotan a los submarinos nucleares lanzamisiles de la Force Océanique Stratégique y en los misiles ASMP/ASMPA de las Forces Aériennes Stratégiques y de la Aviation Navale.⁷⁴ Estas

69 En palabras del Presidente Chirac, la disuasión nuclear constituye “el elemento fundamental de nuestra defensa y de nuestra seguridad” (discurso en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, 8 de junio de 1996, disponible en www.elysee.fr); para el Primer Ministro socialista Lionel Jospin, “un fundamento esencial de nuestra defensa” (discurso en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, 22 de octubre de 1999). Para las dos escuelas de pensamiento francesas que han pugnado sobre la composición y capacidades de una fuerza disuasoria efectiva, véase YOST, D.: “France’s Nuclear Dilemmas”, *Foreign Affairs* N° 1, 1996, pp. 108-118, en especial pp. 115-117.

70 Principios contenidos en el discurso del Presidente Chirac de 8 de junio de 2001 en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (disponible en www.elysee.fr).

71 Véase TERTRAIS: “*Nuclear policy: France stands alone*”, op. cit.

72 El examen de las amenazas tradicionales y los nuevos riesgos a la seguridad de Francia en relación con el empleo de las armas nucleares en La dissuasion nucléaire est-elle encore nécessaire dans le contexte géostratégique actuel? Institut des Hautes Études Internationales de Défense Nationale. París, diciembre de 1999 (disponible en <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004001630/0000.pdf>).

73 Por el contrario, Gran Bretaña tiene sus fuerzas nucleares asignadas de forma permanente al dispositivo de la Alianza Atlántica y coopera estrechamente con Estados Unidos en todo lo nuclear. Según la *Strategic Defense Review* de julio de 1998, las fuerzas nucleares continúan siendo un medio único de contribuir a la seguridad y estabilidad internacionales y a la prevención en la escalada de las crisis. Por ello, Gran Bretaña sigue requiriendo una fuerza de disuasión mínima basada en la flota de submarinos clase Vanguard, que ha quedado como único componente nuclear de las Fuerzas Armadas. Esta fuerza de submarinos balísticos permite mantener una capacidad estratégica y subestratégica nacional efectiva como garantía extrema de la seguridad nacional (documento disponible en www.mod.uk/issues/sdr/index.htm).

74 Francia dispone de cuatro submarinos lanzamisiles: tres SNLE-NG Le Triomphant y un SNLE Le Redoutable. El cuarto SNLE-NG se encuentra en construcción en los astilleros de Cherburgo y será entregado a la Marina en 2008. De este modo, se asegura la presencia permanente en el mar de dos submarinos equipados con 16 misiles M45 (a partir del 2010 el M51) con seis cabezas nucleares cada uno. Esto supone que la Marina es depositaria del ochenta y cinco por ciento de las cabezas nucleares del arsenal francés. La capacidad de despliegue de la FOST se encuentra asegurada por un conjunto de instalaciones de mantenimiento, apoyo, mando y comunicaciones y por fuerzas de combate: submarinos nucleares de ataque, fragatas antisubmarinas, aviones de patrulla marítima y medios de guerra de minas. Véase PROMÉ, J.-L.: “La dissuasion nucléaire garde la forme”, *RAIDS* N° 200, enero 2003, especial Armée Française 2003-2020, pp. 79-81.

capacidades permiten oponerse de forma autónoma a cualquier amenaza a los intereses vitales.⁷⁵ Cuarto, en el marco de la reforma global de las Fuerzas Armadas se ha llevado a cabo una reducción radical de todo lo nuclear: supresión del componente terrestre –cierre de la base de Plateau d’Albion y desmantelamiento de los misiles de corto alcance Pluton y Hadès y abandono del programa de misiles balísticos S45; retirada del servicio y desmantelamiento de las bombas nucleares de caída libre del Armée de l’Air; reducción del número de submarinos nucleares lanzamisiles de tercera generación de seis a cuatro unidades; finalización definitiva de las pruebas nucleares y desmantelamiento del Centro de Experiencias Nucleares del Pacífico; cierre de las plantas de producción de material fisible para cabezas nucleares –Plantas de Pierrelatte y Marcoule–; reducción en un cincuenta por ciento del presupuesto dedicado a los programas de armas nucleares; firma del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares y del Protocolo de prórroga indefinida del Tratado de No Proliferación Nuclear; y, finalmente, la búsqueda de un acuerdo internacional sobre la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares en la Conferencia de Desarme de Ginebra.⁷⁶ Esto ha llevado a que en diez años el arsenal nuclear se haya modificado profundamente, tanto cuantitativa como cualitativamente, puesto que la sustitución de determinados componentes ha ido acompañada de una reducción en los mismos.⁷⁷ Estos postulados han sido reiterados y confirmados por el Primer Ministro Jean Pierre Raffarin en una declaración de 16 de octubre de 2003.⁷⁸ Los principales partidos políticos –el Rassemblement pour la République (Partido gaullista), la Union pour la Démocratie Française (federación de partidos de centro-derecha) y el Parti Socialiste– concuerdan en que la fuerza disuasoria nuclear debe ser mantenida como garantía

75 Véase la Declaración del Ministro de Defensa, Alain Richard, sobre la estrategia de defensa francesa en la Asamblea Anual de Embajadores celebrada en París, 28 de agosto de 1998 (disponible en www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/defense/choix/dissuasion.shtml).

76 Los cambios fueron anunciados por el Presidente Chirac en el Discurso a los Ejércitos de 23 de febrero de 1996 en la École Militaire de París (disponible en www.elysee.fr). Una exposición detallada se recoge en la Declaración de Richard de 28 de agosto de 1998 citada ut supra. Por su parte, a lo largo de los años noventa Gran Bretaña abandonó las misiones que los misiles Lance y la artillería nuclear tenían encomendadas en el marco de la cooperación bilateral con Estados Unidos, completó el desmantelamiento de las armas nucleares para tácticas navales, retiró del servicio y desmanteló las armas nucleares aéreas y las armas nucleares Chevaline de la fuerza de submarinos Polaris.

77 Para ello compárense los datos que aportan NORRIS, R. y ARKIN, M.: “British, French and Chinese nuclear forces”, *Bulletin of the Atomic Scientists* N° 6, noviembre/diciembre de 1996, pp. 64-67 y NORRIS, R. y KRISTENSEN, H.: “French nuclear forces, 2005”, *Bulletin of the Atomic Scientists* N° 4, julio/agosto de 2005, pp. 73-75.

78 “Declaración sobre los problemas de la seguridad a nivel internacional y nacional y sobre la movilización en cuatro direcciones: el apoyo al sistema internacional, la estabilización regional y la resolución de crisis, la seguridad interior, las relaciones entre los Ejércitos y la sociedad civil”, apertura de la 56 sesión nacional del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, París, 16 octubre 2003 (disponible en www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/defense/choix/dissuasion.shtml).

última de la seguridad.⁷⁹ En cualquier caso, el cambio más significativo es el nuevo consenso de unir la fuerza de disuasión a la defensa europea, lo que no ha sido entendido por el resto de socios europeos, con la excepción del gobierno alemán.

Por su parte, los dirigentes políticos estadounidenses consideran que la victoria en la Guerra Fría les arroga el derecho a liderar los esfuerzos para construir sistemas de seguridad en los ámbitos global y regional.⁸⁰ Así, la consolidación de la Unión Política Europea puede significar un reto difícil de encajar en los esquemas de seguridad de Estados Unidos si se consagra como actor político que le dispute esferas de influencia y que trate de asociarse para ello con otras potencias comparables. En consecuencia los gobernantes de Washington han seguido dos vías para debilitar a la Unión Europea como factor de poder en las relaciones internacionales. Por un lado, han tratado de obstaculizar las iniciativas comunes que tienden a la unidad política y especialmente a la independencia estratégica: en la acción en los organismos internacionales, en las relaciones con otras potencias, en materia de disuasión nuclear, en los sistemas globales de satélites de comunicaciones o en las industrias aeronáuticas y de defensa.⁸¹ Por otro, utilizando las relaciones bilaterales como elemento de desequilibrio entre los socios europeos, como se puso de manifiesto con el inicio de la Guerra de Irak.⁸² En una acertada expresión, el compromiso estadounidense consiste en “*mantenerse por encima y mantener divididos a los europeos*”.⁸³ Pero Estados Unidos no es capaz de establecer una política exterior a largo plazo que le permita mantener su posición de supremacía en un orden persistentemente inestable.

-
- 79 El debate entre los partidos políticos franceses en *L'année stratégique*. Éditions Arléa. París, 1997, pp. 9-15. El debate en el seno del Partido Socialista en KROP, P.: *La dissuasion, les socialistes et la défense*. Presses Universitaires de France y Pascal Boniface. París, 1992. La opinión pública francesa apoya el consenso entre los principales partidos políticos, que representan el noventa y cinco por ciento del electorado: en 1996, el 61% de los franceses opinaba que Francia solo tenía garantizada su seguridad con la posesión de armas nucleares, el 21% consideraba que debía incrementarse este arsenal y el 32% que debía ser continuamente mejorado; para el 39% debía mantenerse la fuerza de disuasión; sólo un 23% consideraba que había llegado el momento de desprenderse de las armas de destrucción masiva (datos del SIRPA, julio de 1996).
- 80 Sobre estas cuestiones han disertado GARAY VERA y PÉREZ GIL en “Globalización y americanización. Algunas teorías sobre el orden mundial y la hegemonía americana”, *Notas Históricas y Geográficas 2001*, pp. 57-87.
- 81 La posición de Estados Unidos ha sido sintetizada por DELGADO, Artal: “*sí a la Europa económica y sí a que los Estados miembros de la Unión Europea incrementen sus presupuestos militares y su participación en el sistema de defensa de la OTAN, no a una defensa europea distinta de la de la OTAN, no a una industria europea de armamentos que trate de separarse de la industria de defensa estadounidense. No a una potencia militar y política europea que rompa la unidad occidental*”. (“Capacidad europea de defensa”, La Unión Europea: logros y desafíos. Monografías del CESEDEN 48. Ministerio de Defensa. Madrid, 2001, pp. 19-47, cita en p. 29).
- 82 En este sentido véase MESTRES, L.: “Divide y vencerás: los efectos de la brecha transatlántica en la unidad europea”, *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak* (Barbé Izuel ed.). *Los Libros de la Catarata*. Madrid, 2005, pp. 205-219.
- 83 LAYNE, C.: “La supremacía es la debilidad de los Estados Unidos”, Cato Institute, 21 de agosto de 2003, disponible en www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2003-08-21.html.

La única estructura de defensa exclusivamente europea que resistió las tensiones de la década de los noventa fue la UEO nacida del Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948. Con este instrumento internacional Francia y Gran Bretaña más Holanda, Bélgica y Luxemburgo se comprometieron a construir un sistema de defensa común y a estrechar los lazos políticos y culturales entre ellos.⁸⁴ La concatenación de acontecimientos políticos y estratégicos que llevaron a la firma del Tratado de Washington en abril de 1949 frenó en seco el despegue de la iniciativa europea. A partir de ese momento la Alianza Atlántica encabezó todos los esfuerzos de la defensa de Europa frente a la amenaza soviética en un sistema internacional inmerso en la confrontación por la hegemonía y la coexistencia entre las grandes potencias.⁸⁵ El cimiento del Tratado de Bruselas se encuentra en el artículo V: “*En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuera objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole*”. Este compromiso de ayuda y asistencia significa una obligación individual para cada Estado, automática e incondicional, compromiso político de extraordinaria envergadura en relación con las disposiciones paralelas del Tratado de Washington.⁸⁶ El camino hacia la integración se inicia con la promoción de los principios políticos que constituyen el patrimonio común de los cinco países originarios, a lo que se añadió, con los Acuerdos de París de 1954, el compromiso de “adoptar las medidas necesarias con el fin de promover la unidad y fomentar la integración progresiva de Europa”.⁸⁷ Con el fin de la Guerra Fría los partidarios de la Europa integrada han realizado continuos intentos para relanzar la UEO y, posteriormente, para crear un sistema de seguridad y defensa autóno-

84 El mejor ensayo sobre la génesis y desarrollo de la UEO lo debemos a la profesora ROBLES CARRILLO, M.: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. McGraw-Hill. Madrid, 1997.

85 GALVÁN FERNÁNDEZ, F.: “El orden, las potencias y la regionalización de Europa después de la Segunda Guerra mundial”, *Revista Universitaria Europea* N° 1, 1999, pp. 17-31

86 Sobre las diferencias entre las cláusulas de ambos Tratados existe una extensa bibliografía en la que destacan DOUTRIAUX, Y.: *Le Traité sur l'Union Européenne*. Ed. Armand Colin. París, 1992, en concreto p. 210; FREY, S.: “Aspects de l'organisation de la défense collective en Europe Occidentale”, *Travaux et Conférences de la Faculté de Droit* N° X. Universidad Libre de Bruselas. Bruselas, 1962, pp. 79-130; GAMBLE, I.: L'intégration européenne de sécurité dans les années 90. *Cahier de Chaillot* N° 3. Institut d'Études de Sécurité (UEO). París, 1991, p. 5; IMBERT, A.: *L'Union Européenne Occidentale*. Ed. LGDJ. París, 1968, pp. 20-21; MENEGAZZI MUNARI, F.: “L'Unione Europea Occidentale: funzione e natura giuridica”, *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionale* N° 3, 1987, pp. 359-389; PARISI, N.: “La questione della difesa e sicurezza dell'Europa occidentale fra Alleanza Atlantica, UEO e Comunità Europee”, *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionale* N° 4, 1987, pp. 637-672; ROUX, M.: “L'Union de l'Europe occidentale et la défense de l'Europe”, *Défense Nationale* vol. 32, 1975, pp. 55-68; YAKEMTCHOUK, R.: “L'Europe face aux États-Unis”, *Studia Diplomatica* N° 4-5, 1986, pp. 337-440; ZANGHI, C.: “La difesa europea: Dell'UEO a Maastricht”, *Rivista di Diritto Europeo* N° 2, 1993, pp. 211-222.

87 Véase CASTAGNE, A.: *L'Organisation de l'Europe Occidentale, institutions et problèmes (1948-1954)*. S. e. París, 1954.

mo.⁸⁸ Para este grupo, la Europa de la defensa no se opone a la Alianza Atlántica, más bien contribuye a su reforzamiento con el compromiso más sólido y equilibrado que aportarían en común los europeos. Este planteamiento sostiene la decisión francesa de regresar gradualmente a las estructuras integradas, incluidos los mandos militares, anunciada a los aliados en la reunión del Consejo Atlántico de 5 de diciembre de 1995. Para París la adaptación de la alianza al nuevo entorno de seguridad debe traducirse en un mayor control político de la organización y en la consolidación de una estructura de defensa europea.⁸⁹

Con esta orientación, el Tratado de la Unión Europea de febrero de 1992 estableció un ámbito específico de cooperación denominado “Política Exterior y de Seguridad Común” entre cuyos objetivos fundamentales se encuentran asegurar la independencia e integridad de la Unión y fortalecer la seguridad en todas sus formas (artículo 11 del Tratado). En esta materia se incluyó la petición a la UEO de que formara parte de la Unión Europea para que elaborara y aplicara las declaraciones y acciones que tuviesen repercusiones en el ámbito de la defensa (artículo 17 del Tratado), pero con subordinación a la Alianza, según se expresó en la Declaración número 3 del Tratado. Francia y Alemania defendieron con firmeza la tesis de que solo los miembros de la Unión Europea podían adherirse a la UEO.⁹⁰

De nuevo las expectativas puestas en la organización se vieron desplazadas por los cambios acelerados que se estaban produciendo en el ámbito de la Alianza Atlántica: la transformación en organización de índole política más allá de lo estrictamente defensivo, la definición de un nuevo concepto estratégico, las nuevas relaciones con la Federación de Rusia y la ampliación a los países de Europa central y oriental.⁹¹ La

88 Véase BLOED y WESSEL: *The Changing Functions of the Western European Union (WEU)*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht, 1994; CAHEN: *The Western European Union and NATO. Building a European Defense Identity within the Context of Atlantic Solidarity*. Londres. Brassey's: 1989; FARFÁN LARA, F.: “UEO: diferentes políticas y estructuras de defensa nacionales para una seguridad común”, *Boletín de Información del CESEDEN* N° 262, 1999, pp. 41-48; MAURY, J.-P.: *La construction européenne, la sécurité et la défense*. Paris. Presses Universitaires de France: 1996.

89 Véase BUSSIERE, R.: “A Europe of security and defence”, *NATO Review* N° 5, 1995, pp. 31-35; GRANT, R.: “Nuevas relaciones de Francia con la OTAN”, *Boletín de Información de CESEDEN* N° 246, 2001, pp. 83-97; MILLON, C.: “France and the renewal of the Atlantic Alliance”, *NATO Review* N° 3, 1996, pp. 13-16.

90 Lo que ha hecho que la cuestión de los estatutos de participación en la Organización sea enormemente confusa: Miembros Observadores, Miembros Asociados y Socios Asociados. El desarreglo entre teoría y realidad llega al extremo de que se ha hablado incluso de “Asociados a la Política Europea de Seguridad y Defensa” (así en el prestigioso *Yearbook of European Law* N° 20, 2001, p. 554).

91 Véase entre otros AXWORTHY, L.: “La nueva vocación de seguridad de la OTAN”, *Revista de la OTAN* N° 4, 1999, pp. 8-11; BLACKWILL, R.: *The future of Transatlantic Relations. Council of Foreign Relations*. Nueva York, 1999; CALLA, R.: “NATO's persistence after the Cold War”, *International Organization* N° 3, 1996, pp. 445-475; CARACUEL RAYA, M. A.: *Los cambios de la OTAN tras el final de la guerra fría*. Tecnos. Madrid, 1997, y “La adaptación de la OTAN al nuevo contexto internacional”, *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*. Ed. Comares (de Cueto Noguera y Jordán Enamorado coords.). Ed. Comares. Granada,

complejidad e inoperancia de un sistema de seguridad con tres organizaciones que se disputan los recursos políticos, militares y presupuestarios,⁹² complicado por las cada vez más divergentes concepciones de europeístas y atlantistas sobre la seguridad europea llevó a que en el Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999) se considerara la conveniencia de extinguir la UEO.⁹³ En todo caso se precisó que “los compromisos adquiridos en virtud del artículo 5 del Tratado de Washington y del artículo V del Tratado de Bruselas seguirán vigentes, en cualquier caso para los Estados miembros que sean partes en estos Tratados”. En el documento final, los Estados que forman parte del Tratado de Bruselas, consecuentes con su posición inicial, reafirmaron la necesidad de mantener dicho instrumento de defensa colectiva, por lo que no están dispuestos a la disolución de este acuerdo internacional. Un año después, los Jefes de Estado y de gobierno reunidos en el Consejo Europeo de Niza (7-10 de diciembre de 2000) acordaron la incorporación a la Unión Europea de las funciones y agencias de la Unión Occidental. Esto se llevó a cabo asumiendo que los Estados no miembros que lo son de la Unión Europea no aceptan por diversos motivos la incorporación de la obligación de defensa mutua en el ámbito de la Unión, ya sea en el sistema “Política Exterior y de Seguridad Común” o, mucho menos, en el ámbito comunitario. Como ya hemos tenido ocasión de valorar:⁹⁴

“La última ampliación y, aún más, las futuras, en que, respecto a la primera y reciente los tres Estados practican de facto o de iure una neu-

2001, pp. 215-229; CLEMENS (ed.): *NATO and the quest for post-cold war security*. MacMillan. Houndmills, 1997; CRAGG, A.: “Un nuevo Concepto Estratégico para una nueva era”, *Revista de la OTAN* N° 2, 1999, pp. 19-22; DANNREUTHER, R.: “Escaping the enlargement trap in NATO-Russian relations”, *Survival* N° 4, 1999, pp. 145-164; GARR, F. e IFANTIS, K.: *NATO in the New European Order*. MacMillan Press. Londres, 1996; HALL, R. y FOX, C.: “Cómo replantear la seguridad”, *Revista de la OTAN invierno 2001-2002*, pp. 8-11; PFAFF, W.: “Los límites del poder americano”, *Política Exterior* N° 96, 2003, pp. 61-74; RAUCHHANS, R. (ed.): *Explaining NATO enlargement. Contemporary Security Policy* N° 2, 2000; SOLANA, J.: “La OTAN y el futuro de la seguridad europea”, *Política Exterior* N° 72, 1999, pp. 61-79; VV. AA.: *El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español. Cuadernos de Estrategia* N° 110. CESEDEN. Madrid, 2000; WALLANDER: “Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War”, *International Organization* N° 4, 2000, pp. 705-734; WILLIAMS y NEUMANN: “From Alliance to Security Community: NATO, Russia and the power of Identity”, *Journal of International Studies* N° 2, 2000, pp. 357-387; YOST, D.: *NATO Transformed: The Alliance's new role in international security*. U.S. Institute of Peace Press. Washington, 1999; del mismo “The new NATO and collective security”, *Survival* N° 2, 1998, pp. 135-160. Recomendamos la lectura de MISSIROLI, A.: *Ambivalent neighbors. The EU, NATO and the price of membership*. Carnegie Endowment for International Peace (Lieven y Trenin eds.). Washington D.C., 2003; y de PETERSON, J. y POLLACK, M. A. (eds.): *Europe, America, Bush: The Transatlantic relations in the Twenty-first Century*. Routledge. Londres, 2003.

92 En un “delicado equilibrio triangular” como lo ha definido el profesor Liñán Nogueras (Prólogo de la obra de ROBLES CARRILLO, M.: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, p. X).

93 Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa en el Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea de seguridad y defensa, Anexo III de las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, 3-4 de junio de 1999, Boletín de la Unión Europea N° 6, 1999.

94 ARROYO LARA, E.: “El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea”, op. cit., pp. 354 y 363.

tralidad que ha sido necesaria para su supervivencia, todavía es más difícil conjuntar a todos en una acción exterior común que implique, por ejemplo, una pérdida de su neutralidad. Ahora bien, si se desnaturaliza lo que realmente es tener o poseer la cualidad de neutral, la dificultad desaparece” [y continúa:] “en nuestra opinión, esta “Europa a la carta” es un grave síntoma de impotencia para algo tan relevante como que todos participen en lo que se ha dado en llamar “construcción europeísta” que incluye, desde luego, la PESC”.

En estas condiciones el mantenimiento de la cláusula de defensa mutua, una vez reducida la UEO a un organismo con presencia testimonial, muestra la distancia que existe entre las posiciones nacionales, las declaraciones oficiales y lo que al final se plasma en los tratados. También pone de manifiesto las posiciones discrepantes y aún encontradas entre los Estados miembros de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa colectiva que, se supone, es el reflejo máximo de la solidaridad. El problema, como se ha indicado en otras ocasiones,⁹⁵ es que cada Estado de la Unión tiene su propio modelo de seguridad. Los más débiles son los que mantienen posiciones menos cooperantes al considerar que la renuncia a su modelo de seguridad vigente implica la cesión definitiva de los últimos restos de soberanía. Incluso, en algún caso, se mantienen posiciones frontales porque se cuenta con poder recurrir, si fuera necesario, a la potencia hegemónica en el ámbito de la Alianza Atlántica, como, por ejemplo, Dinamarca.⁹⁶ El camino que queda a los que pretenden seguir avanzando en la integración es recurrir a estructuras paralelas de cooperación reforzada previstas en el Tratado de la Unión Europea desde la reforma de Ámsterdam (artículo 17.4):⁹⁷

95 ARROYO LARA en *ibidem*, y PÉREZ GIL en “La indefinición de una política de seguridad y defensa común europea: entre la hegemonía y la integración regional”, *Diplomacia* Nº 89, 2001, pp. 107-118.

96 Véase en cada caso, GRIBINSKI, I.: “Desafíos que la neutralidad plantea a la Unión Europea”, *Boletín de Información del CESEDEN* Nº 244, 1996, pp. 99-112 (trad. de Défense Nationale, enero de 1996); HUMMER: “La adhesión de un Estado de neutralidad permanente a las Comunidades Europeas. El caso de Austria”, *Revista de Instituciones Europeas* Nº 3, 1990, pp. 827-874; KLENBERG: “La política de defensa de Finlandia y la integración europea”, *Boletín de Información del CESEDEN* Nº 231, 1993, pp. 5-11; MELLBOURN: “Suecia en la Unión Europea. Fin de la excepcionalidad”, *Política Exterior* Nº 71, 1999, pp. 7-13; STAHL, B., BOECKLE, H., NADOLL, J. y JÖHANNESDÓTTIR, A.: “Understanding the Atlantic-European Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands”, *European Foreign Affairs Review* Nº 9, 2004, pp. 417-441.

97 Sobre este tema véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El Tratado de Ámsterdam (1997), ¿avance o estancamiento?”, *Noticias de la Unión Europea* Nº 173, 1999, pp. 9-31; MANGAS MARTÍN, A.: “La cooperación reforzada en el Tratado de Ámsterdam”, *Comunidad Europea Aranzadi* Nº 10, 1998, pp. 27-38. En este sentido, en una reunión en el Instituto Goethe de Bruselas en enero de 2002 los Comisarios Lamy (francés) y Verheugen (alemán) pusieron sobre la mesa la creación de una Confederación franco-alemana, con unas Fuerzas Armadas comunes, representación externa única y un solo representante en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En particular, Verheugen dijo que “la seguridad y estabilidad de Europa depende de la cooperación franco-alemana. Se trata de un axioma, y quien no lo acepta no comprende la esencia de la Unión Europea” (*El País*, 23 de enero de 2002). También ambos se mostraron en contra de un directorio tripartito en el que participara Gran Bretaña, que desde la Declaración de Saint-Maló (diciembre de 1998) promueve la formación de una Política Europea de Seguridad y Defensa que sea asumible para Estados Unidos.

“Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la OTAN, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título”.

Los políticos franceses tenían fundadas esperanzas en que la incorporación de la cláusula de seguridad del Tratado de Bruselas en el Proyecto de Tratado por el que se establece una constitución para la Unión Europea sería la prueba decisiva para el enganche de la política de disuasión nuclear a la defensa europea.⁹⁸ Estas pretensiones han quedado diluidas en el artículo 41.7 del proyecto constitucional debido a la firme oposición del gobierno británico mantenida durante los trabajos de la Convención Europea y, posteriormente, en las negociaciones en el seno del Consejo Europeo, y a las inacabables vacilaciones de los Estados pretendidamente neutrales de la Unión Europea en el ámbito estratégico.⁹⁹ Pero, ya sea en el ámbito comunitario o en estructuras de cooperación intergubernamental, una política europea de seguridad y defensa ha de cubrir todos los aspectos que afectan a la seguridad —como se recoge en el artículo 11 del Tratado de la Unión—, incluida la disuasión nuclear. Las capacidades nucleares disponibles en Europa son dos: una es la proporcionada por la Alianza Atlántica conforme a las programaciones adoptadas en el seno del Grupo de Planes Nucleares, servida por los despliegues de fuerzas de Estados Unidos y Gran Bretaña y bajo la hegemonía política estadounidense; y la otra es la establecida de forma independiente por Francia con las Fuerzas Estratégicas, basada en los principios de independencia tecnológica, doctrina de empleo autónoma y capacidades operativas suficientes que le otorgan un margen de maniobra creíble.

En este espacio político e institucional se puede comprender la extraordinaria importancia de la declaración del Presidente Chirac de agosto de 1995 en cuanto al abandono del principio de independencia estratégica

98 Este asunto ha sido marginado del debate público a lo largo del proceso de ratificación del Tratado Constitucional. Es más, parece que se ha contagiado a los comentaristas de la Constitución Europea de tal modo que es difícil encontrar en las obras publicadas recientemente alguna valoración sobre el particular. Véase LENAERTS, K. y VAN NUFFEL, P.: “La Constitution pour l’Europe et l’Union comme entité politique et ordre juridique”, *Cahiers de Droit Européen* N° 1-2, 2005, pp. 13-125, en concreto pp. 107-108.

99 Artículo 41.7: “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”. (Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, 13 de octubre de 2004, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004).

dominante desde 1959. Ahora es posible hablar de invulnerabilidad del territorio de la Unión Europea –que tiene una definición exacta en el artículo 299 del Tratado de la Comunidad Europea–, de la disposición de las Fuerzas Nucleares Estratégicas francesas como componente de la fuerza disuasoria europea, de la adecuación del poderío nuclear a las iniciativas políticas y acciones comunes en materia de acción exterior y defensa y en la actuación en las organizaciones internacionales. Por tanto, la declaración y los actos posteriores examinados establecen las bases de un futuro Sistema Europeo de Disuasión Nuclear que se debe de desarrollar en el seno de la Unión Europea o en el marco de una estructura de cooperación que se establezca conforme a las disposiciones del artículo 17.4 del Tratado de la Unión. Esto supone crear un sistema dentro de un sistema ya complicado por las interacciones políticas, jurídicas e institucionales con la UEO y la Alianza Atlántica.

CONCLUSIONES

Se debe partir de un principio incontrovertible: la existencia de armas nucleares y de otras de destrucción masiva hace que sean susceptibles de usarse desde y contra la Unión Europea. De ello se deriva la necesidad y conveniencia de establecer una estructura común de disuasión que englobe los medios más poderosos en manos de los Estados miembros, incluidos los arsenales estratégicos de Francia y Gran Bretaña.

A la declaración presidencial francesa de 31 de agosto de 1995 han seguido otras comunicaciones posteriores, en particular el discurso del Primer Ministro de 6 de septiembre de 1995, otro discurso presidencial de 8 de junio de 2001 y las declaraciones de la Ministra de Defensa el 2 de noviembre de 2003. Estos actos sucesivos de representantes políticos con facultades para obligar a su Estado internacionalmente, demuestran la intención de extender el sistema de disuasión nuclear a los socios europeos estableciendo como primer paso un mecanismo de consultas para el empleo de las armas nucleares.

Los Estados a los que alcanza dicha garantía, hasta tanto no se incorpore en el Tratado Constitucional u otro documento de naturaleza análoga, son los que han decidido mantener la vigencia del artículo V del Tratado de Bruselas, con lo que se ha creado una cooperación estructurada de facto en el seno de la Unión Europea.

Para que las fuerzas estratégicas francesas pasen a ser un medio primario que garantice la integridad y la seguridad de los países de la Unión Europea resulta necesario alcanzar un consenso absoluto sobre los intereses básicos comunes, crear un mecanismo permanente de consultas entre los gobiernos europeos en materia de disuasión, establecer un mando estratégico unificado capaz de tomar

decisiones sobre el alcance y los objetivos del sistema y un período de adaptación de las estructuras institucionales a la nueva realidad estratégica. Lo que es más importante, se tiene que producir un acuerdo permanente en cuanto a la necesidad y conveniencia de un sistema europeo de disuasión.

REPÚBLICA Y GUERRA A PARTIR DE KANT

CARLOS MOLINA JOHNSON*

World security has been a dilemma for human knowledge at all times, even in spite of the contemporary existing international organizations that devote all their efforts towards collective security, basically trying to promote and protect peace among states that are associated to their statutory regimes. Consequently, their intent -along with the developments that derive from them- to establish an efficient structure for those same purposes, dates back in time. Within these intents, similarities between Kant's ideals, from the late 18th century, when he published his essay, Perpetual Peace, and the currently existing systems -the United Nations, specifically- find their common root when setting supra-state proceedings that are able to avoid or diminish the probabilities of armed confrontations, before a possibly critical scenario where the use of coercive forces could serve as a conflict-solving means.

In this article, Republic (State) And War from Kant Onwards, the writer lets us know how these efforts have been made through history, emphasizing the journey from a philosophical perspective, which undoubtedly gives its contents a different dimension to those already known, but always focused on the main interest of mankind: to leave in peace.

La guerra y su antítesis la paz han originado periódicos y distintos esfuerzos de la humanidad –dentro de ellos en la filosofía– con el objeto de establecer fundamentos políticos, jurídicos y sociológicos en tanto válvulas de escape para alejar al enfrentamiento bélico (o al menos disminuir su manifestación) como mecanismo de solución de conflictos entre los Estados y disminuir así las probabilidades de que esas instituciones políticas superiores de la sociedad civil, responsables de procurar el bien común, empleen el recurso de la fuerza para superar sus contiendas. Otros tantos se han dirigido a producir una cultura de la paz que sirva justamente, a

* Oficial de Caballería, Especialista en Estado Mayor, Profesor de Academia en Historia Militar y Estrategia, Magíster en Ciencias Militares, Magíster en Ciencia Política y Doctor (c) en Filosofía. Sus cargos militares más importantes han sido Director Ejecutivo del Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Director General de Movilización Nacional, Director de Operaciones del Ejército, Inspector General del Ejército y Comandante del Comando de Operaciones Terrestres. Asimismo, se desempeñó como Observador Militar de Naciones Unidas en el Medio Oriente. En el servicio público, cumplió funciones en la Secretaría General de la Presidencia. En lo académico, ha desarrollado actividades docentes y de investigación en la Universidad de Chile, en la Universidad Austral de Chile, en la Academia de Guerra del Ejército y en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Por su parte, es miembro de número de la Academia de Historia Militar y autor de numerosas publicaciones, entre las que destacan “Chile: Los militares y la política” y “La violencia política en Chile”. Actualmente ocupa el cargo de Secretario Ejecutivo del Consejo Asesor en Políticas de Defensa dependiente del Ministro de Defensa Nacional.

través del saber, a similar propósito. En tales contextos, los testimonios intelectuales han sido una constante en la historia del mundo y un número importante de ellos ha postulado como fórmula favorable la existencia de instancias que, aceptadas por los Estados asociados, impidan la manifestación física del acto bélico. En consecuencia, la búsqueda de fundamentos de derecho no ha cesado de evolucionar en las diversas formas de civilización y en tal sentido se nos hace posible establecer que:

“En la historia europea, el primer ensayo notable de organización jurídica de la paz y la guerra, juntamente, es la organización helénica de las Anfitionías. La más célebre fue la de Delfos; asociación de Estados erigidos en tribunal de arbitraje, con reuniones regulares. Los miembros eran los representantes de los pueblos asociados. Además de su papel de prevención, la anfitionía imponía a sus miembros reglas destinadas a moderar la guerra. Su influencia daba a los conflictos de las ciudades griegas un carácter muy humano, que conservan hasta las guerras del Peloponeso y que fue durante siglos la salvaguardia de la civilización helénica”.¹

Desde aquella época, como es fácil de suponer, los filósofos griegos² tuvieron una importante dedicación a ese fin, manifestada sucesivamente en otras escuelas filosóficas de ese tiempo y en el pensamiento filosófico político posterior. Más tarde, durante el Renacimiento,³ adquirirá una interesante dimensión, dado el interés que despierta la reflexión sobre el hombre en este período histórico, donde la preocupación esencial del pensamiento es “conocida como el humanismo”,⁴ transitando por el tiempo hasta las posiciones opuestas entre determinados apologistas de la guerra y sus férreos opositores catalogados como pacifistas. En ese ambiente polemológico,⁵ una tendencia que ha ocupado posiciones permanentes es aquella que concibe la probabilidad de que a mayor democracia, y su correlato el Estado moderno, menos posibilidades de guerra. Así, por ejemplo, fue señalado en un artículo publicado por el diario *The Economist* en el sentido que “la creencia de que los estados no van a la guerra entre ellos ha llegado a ser un lugar común de la política occidental. Convinciente como puede haberlo sido en el pasado,

1 BOUTHOU, Gaston, *Traité de Polemologie*, Payot, París, s.f., p. 158. Anfitionías corresponde al sentido de confederación en las antiguas ciudades griegas.

2 La exaltación de la guerra entre los filósofos griegos era una forma de estimular el patriotismo, destacándose Platón (*Las Leyes*) y Aristóteles (*La República*). En el caso de este último se destaca su concepto de que el fin o el objetivo de la guerra es la paz.

3 Durante ese período, la tesis de Nicolás Maquiavelo en *El Príncipe*, sin oponerse directamente a la unidad internacional como fuente de paz, establece que “el Estado ha de adoptar una política de atención exclusiva al propio provecho y tener en cuenta como norma suprema la razón de Estado y no la moral evangélica”. Tomado de THOMSON, David, *Las ideas políticas*, Editorial Labor, Barcelona, p. 30.

4 Prólogo a DESCARTES, René, *Discurso del método. Reglas para la dirección de la mente*, Ediciones Orbis S.A., Barcelona, 1983, p. 15

5 De polemología: estudio científico de la guerra como fenómeno social.

es una peligrosa presunción para enfrentar el futuro”.⁶ Ahora, la duda final que se enuncia está de la mano con la realidad donde se nos muestra un panorama distinto, puesto que si bien junto con la consolidación del régimen democrático, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, se configuraron organizaciones formales destinadas a promoverla y protegerla,⁷ no ha existido la capacidad suficiente para alejar en medida importante el fenómeno de la guerra,⁸ expediente que ha sido empleado por diferentes países como medio de solución para determinadas controversias, dando paso al empleo de la fuerza. Por consiguiente, en pleno siglo XXI, permanece vigente en la humanidad el imperativo de disponer de una instancia efectiva que permita contener la guerra e incrementar la paz.

Es de nuestro interés, entonces, analizar, desde la perspectiva de la filosofía política, las soluciones puestas históricamente en juego por la sociedad mundial con el objeto de lograr esa aspiración, tomando en cuenta que una de las alternativas serias fue esgrimida en el siglo XVIII por el filósofo alemán Immanuel Kant, quien sostuvo que *“el hombre quiere la concordia, pero la naturaleza sabe mejor que él lo que es bueno para la especie, y quiere la discordia. El hombre quiere vivir a gusto y satisfecho, pero la naturaleza quiere que salga de la indolencia y del estado de satisfacción inactiva”*⁹ o bien al señalarlos que *“una larga paz hace predominar el espíritu de lucro, de cobardía, de afeminamiento. En cambio la guerra tiene algo de elevado en sí misma, y aumenta el espíritu del pueblo tanto más cuanto mayores sean los peligros y más necesario el valor”*.¹⁰ Siguiendo esas ideas, tenemos un Kant que si bien acepta la posibilidad de la guerra como mecanismo de solución de discordias, en ningún caso estimula su manifestación. En lo que es su concepción de este fenómeno en las relaciones de personas jurídicas como lo son los Estados, el filósofo nos ilustra en el sentido que *“la guerra no necesita un motivo particular. Parece tener su raíz en la naturaleza humana”*.¹¹ Ahora, acerca de la intervención cívica en la decisión de la guerra, es interesante añadir su concepción sobre la participación política ciudadana en decisiones tan sensibles como el empleo de la fuerza frente a conflictos externos. Con respecto a ello, es interesante considerar lo establecido en su opúsculo La Paz Perpetua,¹² recordando previamente que el filósofo pertenece a aquel período histórico en que *“mientras la política alemana permanecía absolutista y autoritaria, la cultura alemana se volvió*

6 Democracies and War, diario *The Economist*, Londres, 1 de abril de 1995. Tomado de SALGADO BROCAL, Juan Carlos, *Democracia y paz*. Ensayo sobre las causas de la guerra, 2ª Edición, Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Santiago, Chile, noviembre de 2000, p. 17.

7 Me refiero fundamentalmente a la Sociedad de las Naciones y la Organización de Naciones Unidas. En el ámbito americano a la Organización de Estados Americanos. Cada una de sus cartas estatutarias son explícitas al respecto.

8 VID. El detalle de las confrontaciones en Salgado Brocal, op.cit.

9 KANT, Immanuel, *Idee d’une histoire universelle au pont de vue cosmopolite*. En Bouthoul, Gaston, op. cit., p. 140.

10 KANT, Immanuel, *Kritik des ästhetischen Urtheilskräfte*, 1790, t. IV, Parte 28, 120, p. 330.

11 KANT, Immanuel, *Principes metaphysiques du droit*, Parte LXI, Droit Public, traducción, 237. En Bouthoul, Gaston, op.cit.

12 Publicada por primera vez en 1795.

crecientemente liberal y humanista. El trabajo y la perspectiva de Lessing, Kant, Mozart, Beethoven y Goethe muestran que todos estos pensadores eran liberales (...) Kant dijo: “*admiro a Rousseau. Él me puso en el camino*”,¹³ opúsculo donde sustenta la siguiente tesis:

“En lo que a derecho concierne, el republicanismo es la fundación original de todas las formas de constitución civil. Por lo tanto la única cuestión que resta es ésta: ¿proporciona también la única fundación de paz perpetua? (...) si se requiere el consentimiento de los ciudadanos para decidir si habrá guerra o no, es más natural que ellos consideren todas sus calamidades antes de comprometerse a tan arriesgado juego; entre éstas están hacer la guerra ellos mismos, pagar los costos de la guerra con sus propios recursos, tener que reparar con gran sacrificio las devastaciones de la guerra y por último el que mejor podría hacer la paz por sí mismo, nunca será capaz –debido a nuevas y constantes guerras– de eliminar la carga de las deudas. En contraste, bajo una constitución no republicana y bajo la cual los sujetos no son ciudadanos, una declaración de guerra es la cosa más fácil de decidir en el mundo. Aquí el gobernante no es un conciudadano pero si el dueño de la nación, y la guerra no le requiere ni el más mínimo sacrificio de sus placeres de la mesa, la caza, sus casas de campo, sus tertulias en la corte y otros”.¹⁴ (...) La paz perpetua es impracticable, pero es indefinidamente susceptible de aproximación”.¹⁵

La pregunta con la que el filósofo inicia su reflexión y la sentencia final serán los ejes conductores de nuestro proceso analítico para dar respuesta a la afirmación de ciertos sectores de pensamiento respecto a que el Estado de origen democrático es capaz de asegurar la paz, dejando constancia que si bien el filósofo no lo da por asegurado; al menos la supone posible. En ese contexto, ayudados por la filosofía y también por la historia, concentraremos nuestros esfuerzos en averiguar acerca de la respuesta de la humanidad al ideal kantiano básicamente en el escenario de las relaciones internacionales –aun cuando el “*razonamiento, en el punto de vista de Kant, es válido tanto para la paz doméstica como la internacional*”–,¹⁶ indagando en búsqueda de establecer una conclusión acerca del supuesto de que las democracias no hacen la guerra entre sí. En ese proceso, importante es la concepción kantiana en cuanto a que la constitución republicana se encuentra inserta en “*la categoría de estado de naturaleza (que) fue uno de los tópicos comunes centrales al ideario jurídico, filosófico y político de los siglos XVII y XVIII. En este*

13 DEUTSCH, Karl W., *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 303.

14 KANT, Immanuel, *Perpetual peace and other essays*, traducción del alemán de Ted Humphrey, Hackett Publishing Company, 4a. edición, Cambridge, 1992, p. 113. Tomado de Salgado Brocal, op. cit., pp. 158-159.

15 KANT, Immanuel. En Bouthoul, Gaston, op.cit., p. 141.

16 Vid. NEGRETTO, Gabriel, Kant y la ilusión de la paz colectiva, www.ser2000/org.ar/articulos-revista-ser-7/negre2, p. 3.

sentido Immanuel Kant no constituyó una excepción, aunque el concepto tuvo para el filósofo alemán distintas connotaciones axiológicas, tomando como principales interlocutores con relación a éste a Hobbes y Rousseau. Con lo anterior queda claro que para Kant dicho concepto tiene fundamentalmente por lo menos dos dimensiones: como ideal crítico en tanto serviría para denunciar las sociedades actuales, y como hipótesis de trabajo en tanto justifica el advenimiento del Estado civil".¹⁷

En esta segunda dimensión asume la concepción de Hobbes acerca del estado de naturaleza asociado al estado de guerra,¹⁸ basado en que este último se da por la ausencia de normas colectivas que la eviten y de una autoridad sobre los Estados que las controlen, sumándose a ellas la necesidad de un poder soberano interno –entendido desde una idea de totalidad– que sea capaz de garantizar la vida del Estado civil, dentro de ello la paz, donde se manifieste efectivamente el requisito primordial de una democracia: la existencia de mecanismos de contrapeso en el poder político que regulen este tipo de decisiones y las demás que le competen, elemento esencial del gobierno republicano. Importante es su afirmación en el sentido que:

“Los tres poderes en el Estado, están, pues, en primer lugar coordinados entre ellos como otras tantas personas morales, es decir, que uno es el complemento necesario de los otros dos para la completa constitución del Estado; pero en segundo lugar, ellos también están subordinados entre sí, de suerte que el uno no puede al mismo tiempo usurpar la función del otro al cual presta su concurso, pero que tiene su principio propio, es decir que el manda en calidad de persona particular, bajo la condición de respetar la voluntad de una persona superior; en tercer lugar, ellos se unen el uno con el otro para darle a cada súbdito lo que corresponde”.¹⁹

Más allá de que establece con claridad la interdependencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en bien del equilibrio del poder político, Kant con la misma seguridad prioriza dentro de ellos al poder legislativo, puesto que en él reside la representación ciudadana surgida del ejercicio de la soberanía popular. Lo hace en el entendido que dentro de los principios fundamentales de la constitución republicana se encuentran la igualdad ciudadana y el sistema representativo, definiendo además a la consecución de la paz como fin superior dentro de la función política del Estado, mencionando *“tres condiciones básicas mediante las cuales el ideario de la paz puede concretarse con sentido de permanencia entre las distintas naciones: a) la constitución civil en cada Estado debe ser republicana: una*

17 ROSSI, Miguel A., Aproximaciones al pensamiento político de Immanuel Kant en *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, capítulo VII, compilación de Atilio A. Boron, FLACSO, Buenos Aires, abril de 2000, p. 191.

18 KANT, Immanuel, *Hacia la Paz Perpetua*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 1999, p. 81.

19 KANT, Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 146.

*organización política basada en la representación y la separación de poderes; b) el derecho de gentes debe fundamentarse en una federación de Estados libres: garantizando la libertad de aquellos que deciden unirse al nuestro, componiendo una federación que evita a toda costa la guerra; c) el derecho cosmopolita debe limitarse a las condiciones de hospitalidad”.*²⁰

Previo al análisis filosófico e histórico, algunas precisiones de los conceptos teóricos en que éste se fundamentará:

- la primera, el Estado constituye la institución política superior que se dan las sociedades políticas para la procura del bien común y su conducción la ejerce el gobierno.
- la segunda, asumiremos que la república “*se encuentra fundada en que el gobierno del Estado es república, o cosa de todos, implica la existencia de democracia –de la cual es equivalente– y la igualdad de todos en derechos y obligaciones*”,²¹ es decir, se trata de una fórmula democrática. En consecuencia, la democracia viene a ser una forma de gobierno apoyado en las mayorías (soberanía popular).
- la tercera se refiere a la guerra, en cuanto consideraremos que constituye una forma extrema y violenta de solución de conflictos entre Estados mediante el expediente de la fuerza, puesto que existen variados tipos de confrontaciones con o sin el empleo del poder bélico que se definen como tal.²²
- la cuarta es con relación a la paz, en cuanto a que los siguientes elementos son básicos para su consecución: la necesidad de que todos los Estados adopten como base de su institucionalidad política una estructura fundamental de corte democrático que dé cuerpo a la participación ciudadana en las decisiones que conduzcan al bienestar general de la sociedad civil; el beneficio que resultaría de conformarse una federación de Estados que contribuya asociativamente a evitar la guerra y asegurar la paz sin perder cada Estado su condición de libre, instancia que actuaría como agente regulador de las normas de convivencia pacíficas; y,
- la quinta, el sentido de hospitalidad al extranjero que llega a otro territorio como fuente de origen de relaciones interestatales de carácter confederado que produzcan ambientes alejados de escenarios de hostilidad como complemento de la paz perpetua.

20 Corresponden, respectivamente, al primer, segundo y tercer artículos definitivos señalados en su opúsculo *Hacia la paz perpetua* de 1795.

21 HARO TEGGLEN, Eduardo, *Diccionario Político*, Editorial Planeta, Barcelona, 1977, p. 252.

22 Guerra civil, guerra psicológica, guerra subversiva, guerra de guerrillas, incluso guerra fría.

Por lo tanto, esa dimensión se asocia a Estados cuyos contratos sociales de origen permiten buscar una fórmula colectiva para instaurar la paz en términos jurídico formales y erradicar la posibilidad de enfrentamiento bélico. Luego, *“la paz perpetua como la nombró Kant, vendría de un esfuerzo desde la base misma de los Estados nacionales, para unirse voluntariamente en un nivel supranacional para frenar los embates y las tentaciones autoritarias y hegemónicas”*.²³ Sobre este último punto, bueno es dejar constancia que los primeros intentos de crear conciencia política sobre la necesidad de formar una instancia capaz de asegurar la paz en el escenario europeo se iniciaron antes de la propuesta de Kant. A modo de ejemplo podemos mencionar a Dante Alighieri (1265-1321) quien propuso crear una monarquía universal como medio de asegurar la paz bajo la tuición del Papa; en la época de las Cruzadas a *“Pierre Dubois, el primero de los juristas partidarios de una federación para salvaguardar la paz (...) que escribió un proyecto a fines del siglo XIII, titulado De recuperatione terrae sancta”*.²⁴ En 1462, Jorge de Podebrady, rey de Bohemia, propuso una federación de príncipes cristianos y la formación de un frente unido de los Estados europeos para preservarlo de nuevos conflictos en el continente, iniciativa que fue abortada por la intervención del Papa Pío II. En 1464, después de un siglo, Marini postulará otro proyecto de federación europea y diversas otras posiciones en ese orden se manifestaran hasta el plan de paz perpetua y universal de Jérémié Bentham publicado en 1789.²⁵

Ahora, la duda que se plantea en la época y subsiste hoy se encuentra en cómo asegurar la legitimidad en la acción de un poder supremo sin que éste alcance una condición de absoluto y se transforme en otra causa de beligerancia por el ejercicio de funciones que atenten en perjuicio de la libertad de alguno de los confederados. A ello es ineludible agregar lo señalado por Kant en el tercer artículo preliminar de La paz perpetua en cuanto a que *“los ejércitos permanentes deben desaparecer totalmente con el tiempo”*, factor que tiene directa influencia en la concepción de la fórmula que nos presenta para impedir la guerra ya que tales organizaciones, al encontrarse dispuestas a combatir en las circunstancias que se disponga su empleo –para ello se preparan–, constituyen una evidente amenaza de guerra.

Desde la primera publicación de La Paz Perpetua a la fecha han transcurrido doscientos diez años. En consecuencia, describir analíticamente la relación de

23 FERNÁNDEZ José, Deberíamos voltearnos a la sociedad civil de Norberto Bobbio, entrevista a Ximena Vilanueva G., diario digital *El Mostrador Cultural*, Santiago, Chile, 24 de abril de 2005, p. 2.

24 BOUTHOU, Gaston, op.cit., p. 691. Lo escribió en el año 1305.

25 Marini confiaba en una Corte de Justicia integrada por delegados de los Estados federados. Con posterioridad destacan el plan de organización internacional para evitar la guerra de Emeric Crucé; el plan de paz perpetua de Sully sobre la base de establecer una asamblea; el ensayo sobre la paz presente y futura de Europa de William Penn; el proyecto para conseguir la paz perpetua en Europa del abate Saint Pierre y la teoría de la paz perpetua de Rousseau. El tratado que establece la paz de Westfalia en 1648 es otra muestra de estos esfuerzos.

los Estados con la guerra durante un período tan prolongado de la historia como el señalado sería una tarea que excede este trabajo. Por lo demás la expresión democrática plena es mucho más joven que la guerra, pese a que si bien *“la democracia se gesta en Grecia cuando de algún modo existe la convicción plasmada en un estilo de vida bajo la idea de tener todo el derecho a debatir y dirigir los asuntos de la ciudad (...) la forma democrática de gobierno desaparece, en la práctica, durante siglos y sólo reaparecerá en los siglos XIX y XX”*²⁶ en determinados países donde se manifestará su aplicación en tanto *“forma de gobierno en que la propia sociedad gobernada orienta y dirige el poder del Estado (...) el gobierno democrático parte del supuesto que todos los miembros de la sociedad nacional están llamados a intervenir en la dirección”*,²⁷ incluso con algunas restricciones como distintas interpretaciones de la democracia (liberal, popular, socialista), el voto censitario, la existencia de gobiernos de sucesión dinástica y la imposibilidad de derecho a voto de las mujeres.

Sin adelantar conclusión alguna con respecto a la ecuación guerra-democracia que nos preocupa, dato interesante de tener en cuenta es que a partir de la Revolución Francesa *“el récord sangriento de conflictos políticos que han afectado al orden internacional desde el nacimiento del Estado moderno confirma la hipótesis de que en tanto la paz y el orden interno son posibles, la guerra internacional es aparentemente inevitable. Pero no obstante este justificado pesimismo, resulta inevitable retornar a la pregunta de cuáles instrumentos, si los hay, podrían erradicar la guerra como forma de hacer política entre las naciones”*,²⁸ pregunta que los antecesores de Kant intentaron responder con relación a Europa y el propio Kant que lo hace pensando universalmente. Derivado de lo anterior y lo expresado previamente en cuanto a que el interés fundamental se encuentra en contrastar los postulados kantianos tanto con los hitos históricos principales de la búsqueda de una solución para la paz como con el comportamiento de los Estados durante esas discusiones y con posterioridad a la estructuración de instancias destinadas a promoverla y protegerla, fundamentalmente a partir de su concepción en el sentido que para dar solución a esa disyuntiva *“es un error pensar que la paz depende necesariamente de la –imposible– tarea de reproducir en la esfera internacional una organización política semejante al Estado Nación (...) una sola condición es necesaria para lograr tal objeto: una gran federación de Estados comprometidos con el mantenimiento de la paz mundial”*²⁹ y desde el momento de que su idea comienza a ser considerada como una posibilidad, después que la humanidad había sido incapaz de discutir

26 RAMIS LANYON, Marco Antonio, Democracia y responsabilidad ciudadana, *Revista de Filosofía*, Vol.3, Número 1, Concepción, Chile, 2004, p. 202.

27 SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Derecho Político, Ensayo de una síntesis*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1980, p. 89. Además se debe considerar que el concepto griego de democracia no tiene nada que ver con el actual basado en la soberanía popular.

28 NEGRETTO, op.cit., p. 1.

29 *Ibidem*.

y lograr fórmulas con el objeto de establecer una solución orgánica para enfrentar el dilema.

En esa perspectiva, los primeros intentos poskantianos los encontramos cercanos a la primera publicación de *La Paz Perpetua*. En efecto, los pasos preliminares se encuentran asociados al Congreso de Viena,³⁰ convocado por Klemens Wenzel Lothar von Metternich, canciller de Francisco I de Austria, actividad que se desarrolló con posterioridad a la derrota napoleónica en Leipzig, después que el propio Metternich le propusiera a Napoleón firmar la paz. Ante su negativa, los ejércitos aliados invadieron Francia, forzando la salida del emperador y su destierro en la isla de Elba. Presidiendo esa instancia de discusión, además de lograr la recuperación de los límites del territorio austríaco de 1797, sobrepasados por la ocupación de las fuerzas francesas, Metternich logrará la anexión de otros territorios europeos. Pronto a disolverse el Congreso de Viena, el zar Alejandro I realizó una inimaginable propuesta: crear una Santa Alianza con el objeto de asegurar el orden absolutista y reprimir cualquier intento de alterar la situación política europea, a la que se adhieren Rusia, Austria y Prusia. La acción efectiva de esta instancia será conducida por Metternich, disponiendo de la posibilidad de intervenir militarmente contra movimientos liberales y revolucionarios en cualquier país. No obstante esa original decisión orgánica, un pacto denominado Cuádruple Alianza³¹ se transformará en un compromiso destinado a la mantención de la paz sobre la base de celebración de periódicas conferencias destinadas a ese fin.

Más adelante se crearán organizaciones para la paz en Nueva York (1815), Londres (1816), París (1821) y Ginebra (1830). Todas ellas durante el período histórico conocido como la restauración de los Estados europeos continentales (1815-1830). En esa etapa muchas serán las sociedades que se manifestarán revolucionariamente para conseguir que las monarquías abandonen el absolutismo y se ordenen institucionalmente sobre la base de sistemas republicanos. Es del caso señalar el inicio de tales transformaciones en España, Portugal, Nápoles, Grecia y Piamonte, hasta que en 1830 triunfa el liberalismo en Europa occidental y posteriormente en 1848 se modificarán los regímenes políticos en Europa central. Por consiguiente, los esfuerzos de paz externa se ven limitados por las formas de solución violenta para satisfacer las demandas internas.

30 Conferencia internacional convocada con el objeto de restablecer las fronteras europeas tras la derrota de Napoleón I. Se realizó del 1 de octubre de 1814 al 9 de junio de 1815. Destacados participantes fueron, además de Metternich, Charles Maurice Teyllerand representando a Luis XVIII, el zar Alejandro I de Rusia, Francisco I de la Casa de Austria y Federico Guillermo III de Prusia. Se trata de la primera conferencia de paz moderna que intenta no sólo resolver todas las cuestiones pendientes en el continente europeo, sino también de preservar la paz sobre una base permanente.

31 Al mismo tiempo que se firmaba el tratado de París de 1815, las cuatro potencias aliadas –Austria, Rusia, Prusia y Gran Bretaña– firmaban otro tratado que perpetuaba esta alianza y se comprometían a convocar en el futuro otros congresos diplomáticos para el mantenimiento de la paz.

En el escenario americano es significativo dejar constancia que en 1826 se desarrolló el Congreso Anfictiónico en Panamá³² y dentro de los documentos firmados se estableció un tratado de unión, liga y confederación perpetua en el que, además de establecerse el principio de la conciliación y el arbitraje para resolver los conflictos internacionales, se especificó en su artículo segundo que: *“El objeto de este pacto perpetuo será sostener en común, defensiva y ofensivamente si fuese necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera; y asegurarse desde ahora para siempre los goces de una paz inalterable y promover al efecto la mejor armonía y buena inteligencia, así entre sus pueblos, ciudadanos y súbditos, respectivamente, como con las demás potencias con quienes deben mantener o entrar en relaciones amistosas”*. A la anterior iniciativa debemos agregar la primera Conferencia Panamericana efectuada en Washington entre 1889 y 1890, dónde los procedimientos sobre arbitraje en conflictos regionales impulsados por Estados Unidos serán objeto de serias discusiones, dado el grado compulsivo del tipo de intervención propuesto que ponía en peligro la igualdad jurídica y la autonomía de los Estados americanos.

Sólo a fines del siglo XIX se manifestarán los primeros esfuerzos sustantivos por la paz mundial con la primera Conferencia de La Haya de 1899 (mayo-julio), convocada por el zar Nicolás II, quien, además de invitar a representantes de 26 Estados,³³ solicitó a los participantes *“la búsqueda en la línea de una discusión internacional, de los más eficaces medios que pudieran asegurar a todos los pueblos los beneficios de una paz real y duradera”*.³⁴ Sobre lo que nos interesa, a su término se creó la Corte de Arbitraje para resolver los conflictos internacionales como medida en beneficio de la paz. Importante fue el rechazó de Alemania a la limitación de armamentos que se pretendía acordar, como también a una instancia de arbitraje. Por otra parte, el propio el artículo 1 del I Convenio para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales acordado, nos muestra la pusilanimidad en cuanto a la aplicación de medidas estrictas para que los Estados aseguren la paz, artículo que escuetamente señala:

32 Reunión de repúblicas hispanoamericanas con asistencia de observadores de otras naciones, convocada por Simón Bolívar desde Lima el 7 de diciembre de 1824 y se celebró en la Ciudad de Panamá del 22 de junio al 15 de julio de 1826. Las delegaciones estuvieron integradas de la manera que sigue: Antonio Larrazábal y Pedro Molina, ambos guatemaltecos, por Centroamérica; Pedro Briceño Méndez y Pedro Gual, venezolanos, por la Gran Colombia; José Mariano de Michelena y José Domínguez Manso, por México; Manuel Lorenzo Vidaurre y Manuel Pérez de Tudela, por el Perú. Como observadores y con rango de consejeros, participaron Eduardo Santiago Dawkins, por Inglaterra, y Jan van Veer, por Holanda. De los delegados de Estados Unidos, uno Ricardo C. Anderson, falleció antes de llegar a Panamá, y el otro, John Sergeant, llegó a la sede del Congreso cuando éste había concluido ya sus deliberaciones. Brasil, Chile y Argentina, no acreditaron delegación alguna. Tampoco estuvo Bolivia representada en Panamá, aun cuando había designado sus plenipotenciarios; éstos eran José María Mendizábal y Mariano Serrano. Tomado de www.simon-bolivar.org/bolivar/c_a_de_pana1.

33 La totalidad de las naciones europeas más Estados Unidos, Persia, Japón y China.

34 En Bouthoul, op.cit., p. 699.

“Para evitar en lo posible el recurso a la fuerza en las relaciones entre los Estados, las potencias signatarias acuerdan emplear todos sus esfuerzos para asegurar el arreglo de las diferencias internacionales”.

Al poco tiempo la guerra de los boers y la guerra ruso-japonesa dan cuenta de lo incierta que es la paz. La Segunda Conferencia de la Paz se materializó en 1907 nuevamente en La Haya (junio-octubre), impulsada por el Presidente de Estados Unidos, Teodoro Roosevelt. A ella concurren representantes de 44 Estados con el objeto de revisar los acuerdos de 1899. Durante la conferencia, no obstante la permanente oposición alemana a los aspectos detallados ya con anterioridad (limitación de armamentos e instancia de arbitraje), las discusiones se centraron en la revisión de los acuerdos de 1899 y condujeron a otros en cuanto a la obligatoriedad de la declaración de guerra previa al inicio de las hostilidades, dejando enunciadas determinadas reglas para dar protección a la población civil de los países beligerantes y garantizar los derechos de los países neutrales. En los contenidos del convenio que formalizó lo acordado, se mantuvo el mismo artículo 1 del convenio de 1899, añadiendo ahora un artículo 2 que estableció que *“en caso de disenso grave o de conflicto, antes de apelar a las armas, las potencias signatarias convienen en recurrir, en cuanto las circunstancias lo permitan a los buenos oficios o a la mediación de una o varias potencias”*. Si bien la adhesión de Estados para favorecer la paz ha aumentado, no sucede lo mismo con la probabilidad de poner en práctica la concepción kantiana de estructurar una federación mundial con autoridad efectiva para actuar en circunstancias críticas previas al empleo de la fuerza. En ese escenario, hasta 1912, los conflictos que existían pendientes de solución fueron contenidos, en forma importante, por la Corte de Arbitraje.

No obstante los esfuerzos antes descritos, fue imposible impedir que se iniciara la Primera Guerra Mundial en 1914. Ello obstaculizó absolutamente la posibilidad de encontrar vías para establecer fórmulas jurídicas para promover y proteger la paz. Sin embargo, poco antes del armisticio, determinados Estados, influenciados por el Presidente de Estados Unidos, Thomas Woodrow Wilson, y sus 14 puntos con respecto a la paz mundial,³⁵ crearon la Sociedad de las Naciones el 28 de junio de 1919 con sede en Ginebra, Suiza, fundamentalmente con la intención de arreglar las bases para la paz y reorganizar las relaciones internacionales una vez concluida la guerra. Los países integrantes originales correspondieron a aquellos 32 que habían firmado el pacto de la Sociedad de Naciones, anexo

35 El 8 de enero de 1918, el Presidente Wilson había proclamado ante el Congreso de su país un plan de paz que contenía catorce puntos. Se trataba de una concepción idealista del mandatario. Los grandes principios que propiciaba eran, además del reconocimiento de la independencia de los países ocupados por Alemania, la organización de las relaciones internacionales en base a la autodeterminación nacional, la constitución de un organismo internacional que garantizase la independencia y la igualdad entre las naciones y el establecimiento de la libertad e igualdad absolutas en el comercio mundial. Tomado de icarito.latercera.cl/enc_virtual/archivo/web/seman47/temadest.

al Tratado de Versalles de 1919³⁶ y otros 113 invitados a participar, quedando excluidos Alemania, Turquía, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los países latinoamericanos.

Interesante resulta destacar con relación a nuestro interés central que, pese a otras debilidades que indicaremos más adelante, la Sociedad de las Naciones si tuvo en cuenta la necesidad de una organización superior a los Estados para definir situaciones de pre guerra o guerra, acercándose con ello al ideal kantiano. Prueba de lo anterior es lo señalado al inicio del pacto que da origen al compromiso de la Sociedad de las Naciones cuando se establece que: *“Considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones, y para garantizarles la paz y la seguridad, importa: aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra; mantener a la luz del día relaciones internacionales fundadas sobre la justicia y el honor; observar rigurosamente las prescripciones del derecho internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los gobiernos; hacer que reine la justicia y respetar rigurosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados; se adopta el presente Pacto para instituir la Sociedad de las Naciones”*, junto con lo establecido en el articulado de ese mismo pacto dónde se señala:

“(…) Toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones (Art. 11, 1).

Todos los miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo que someterán al procedimiento de arbitraje o arreglo judicial (19) o al examen del Consejo. Convienen además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo (Art. 12, 1)”.

Como anticipáramos, la debilidad de la organización quedará demostrada muy pronto al autorizarse a los Estados para dejar, previo aviso, la Sociedad de las Naciones.³⁷ Con tal decisión, la aplicación de sus normas se reducía a los Estados miembros. Por consiguiente se debilitó la coacción necesaria para actuar efectivamente en los litigios de los Estados que establecía el pacto, puesto que no se logró establecer el suficiente poder para imponer las normas. Punto interesante en

36 Tratado de paz firmado el 28 de junio de 1919 entre los países aliados y Alemania poner oficialmente fin a la Primera Guerra Mundial. El 10 de enero de 1920 entró en vigor.

37 El primer país en retirarse fue Costa Rica el 22 de diciembre de 1924 por la incapacidad de la organización para solucionar disputas territoriales. En 1926, se retira Brasil. La deserción más importante es la de Japón el 27 de marzo de 1933 al rechazar un informe que le desfavorece con relación a los territorios de Manchuria. Le seguirán, entre otros, Alemania en 1935, Italia en 1937 y Chile en 1939. Por su parte, el 14 de diciembre de 1939 fue expulsada la URSS al invadir territorios fineses.

esta materia es la autoexclusión de Estados Unidos, país promotor de la existencia de esta organización, dado que el senado estadounidense no aprobó el tratado. No obstante esas circunstancias, la presencia de la Sociedad de las Naciones provocará el surgimiento de proclamas pacifistas dirigidas a erradicar la guerra y alcanzar la convivencia pacífica, no sólo en la política mundial, sino también en las mismas sociedades, pese a reconocer que la capacidad real de una instancia como aquella se limita en buena parte a la voluntad de sus miembros, puesto que carecía de instrumentos coercitivos para evitar la guerra y aquellos de carácter regulativo eran débiles. Acerca de esa situación, Scheler señaló que era a lo que más se podía aspirar, reconociendo al respecto que en ese sentido que:

“Kant ve claramente, con mucha más claridad que Grocio, hasta qué punto la historia está determinada por la lucha de intereses, y para él la paz perpetua es solamente una idea regulativa de la acción política, no un fin cuya realización sea posible desde un punto finito”,³⁸ estableciendo además que si bien “la máxima expresión del pacifismo jurídico, esto es de sustituir la guerra, como ultima ratio de la política, por una solución jurídica (...) es la Sociedad de las Naciones”.³⁹

Sin embargo, siempre dentro de la concepción scheleriana, la Sociedad de las Naciones “está muy lejos de ser una sociedad mundial”,⁴⁰ realidad que justamente la aleja de la proposición orgánica de paz perpetua kantiana en cuanto disponer de una autoridad superior que decida, gestione y controle la paz entre los Estados. El mismo Scheler nos indica que coincide con Wieser: “la Sociedad de las Naciones no es un instrumento suficiente para alcanzar la paz perpetua en un futuro no demasiado lejano; ni siquiera en el caso de que, inesperadamente, evolucionara de forma apropiada y trascendiera con mucho su propósito inicial”,⁴¹ considerando que uno de los factores que le impide un accionar efectivo es carecer de “un poderoso órgano común de ejecución de sus decisiones, un órgano independiente de los grandes intereses nacionales de poder y económicos de los grandes Estados europeos y de los estados fundadores; esto es, no existe un ejército autónomo de la Sociedad de las Naciones. El ejército que ésta pueda formar contra Estados más pequeños que no se avengan con ella se constituirá siempre a partir de los ejércitos de las grandes potencias, y estos ejércitos son, y previsiblemente seguirán siéndolo, instrumentos de la política estatal y nacional de tales potencias”.⁴²

Sin duda, sus objeciones, además de ajustarse exactamente con la realidad de lo que era la Sociedad de las Naciones, tienen una particularidad tremenda-

38 SCHELER, Max, *El puesto del hombre en el cosmos y La idea de la paz perpetua y el pacifismo*, Alba Editorial, Barcelona, 2000, p. 181.

39 *Ibidem*.

40 *Ibidem*, p. 185.

41 *Ibidem*, p. 187.

42 *Ibidem*, pp. 188-189.

mente importante en el contexto de la visión de los futuros intentos de aplicación del pacifismo jurídico o pacifismo de derecho que, a partir de la incapacidad de la Sociedad de las Naciones para evitar la segunda confrontación de carácter mundial a partir de 1939 con la invasión alemana a Polonia –sólo Francia e Inglaterra se mantenían en su Consejo–, van a dejar expresa constancia de cuánta razón tenía Scheler con respecto a la debilidad e ineficiencia del organismo. En efecto, superadas las capacidades de esa instancia –si es que alguna vez la tuvo las tuvo más allá de la formalidad del compromiso estatutario– y finalizada la Segunda Guerra Mundial, el mundo, nuevamente presionado por las potencias vencedoras, vuelve a crear otra instancia internacional: la Organización de Naciones Unidas con el fin de, entre otras responsabilidades, promover y proteger la paz mundial, organización que desde sus comienzos intentará subsanar las falencias de la Sociedad de las Naciones.

Sin embargo, a la vista de los hechos históricos provocados por conflictos inter Estados posteriores, asociados tanto a situaciones de tensión como a la manifestación de la guerra como forma de solución de conflictos, se denota la presencia de determinadas vulnerabilidades que presentaba su antecesora. Me detengo en dos de ellas que, a mi juicio, develan de manera muy clara la ausencia de poder real para proceder, antes de que se supere el clima de hostilidades y se inicie la contienda bélica, con la capacidad y eficiencia a que está obligado un organismo encargado de asegurar la paz. La primera es seguir dejando en manos de las potencias principales las resoluciones de empleo de la fuerza militar en bien de la paz y la segunda es no disponer de esta última para actuar en forma inmediata en pro de lograr, frente a cada contendiente o en su conjunto, el efecto de disuadir o, de ser necesario, actuar coercitivamente con la debida oportunidad en función de evitar la guerra.

Preocupante resulta destacar que, a partir de tales limitaciones, se crean las condiciones para otra tendencia pacifista que en el siglo XXI se está imponiendo. Se trata del pacifismo imperialista universal, definido como *“los intentos que surgen acá y allá en la historia universal y que pretenden realizar la paz perpetua de este modo: un Estado se hace tan poderoso en el mundo y alcanza tal grado de expansión, que ya no se topa con enemigo alguno que pueda hacerle frente. Debilitar a los fuertes, fortalecer a los débiles, crear un equilibrio, ésta es aquí la política (...) El pacifismo absoluto del imperio universal, o mejor dicho, la aspiración a la pacificación del mundo mediante el predominio de un imperio universal, ha tenido lugar en la historia en varias ocasiones: Alejandro Magno, Roma, Napoleón. Dadas las relaciones de poder entre las grandes potencias mundiales, esta forma de pacifismo –el extremo opuesto del pacifismo de la no violencia, esto es, el pacifismo de la omnipotencia– es hoy completamente imposible”*.⁴³ Aquí si bien no se predice en términos absolutos que esta tendencia habría de manifestarse en lo inmediato des-

43 *Ibidem*, pp. 197-198.

pués de terminada la Primera Guerra Mundial, quedaron abiertos los espacios para el después, sin duda sin imaginar que tal posición la ocuparía Estados Unidos de América como consecuencia del unipolarismo surgido con el término de la Guerra Fría,⁴⁴ afianzada a partir del 11 de septiembre de 2001 con las acciones terroristas sobre símbolos del poder estadounidense. Menos aún se habría de augurar que ese país, amparado en la disponibilidad de un poder como no se había conocido durante la historia contemporánea, haría de la guerra preventiva⁴⁵ una modalidad doctrinaria para la consecución de sus fines, como lo advierten las palabras del Presidente George W. Bush al dar a conocer públicamente la Estrategia de Seguridad Nacional divulgada el 20 de septiembre de 2002, quien señaló:

“Hoy, Estados Unidos tiene una posición de poderío militar sin paralelo y de gran influencia económica y política. Al mantener nuestra heredad y principios, no usamos nuestra fuerza para presionar por ventajas unilaterales. En cambio tratamos de crear un equilibrio de poder que favorezca la libertad humana: condiciones con las cuales todas las naciones y todas las sociedades puedan escoger por sí mismas las recompensas y los desafíos de la libertad política y económica. En un mundo seguro, la gente podrá mejorar sus propias vidas. Defenderemos la paz combatiendo a los terroristas y tiranos. Preservaremos la paz al crear buenas relaciones entre las grandes potencias. Extenderemos la paz al fomentar sociedades libres y abiertas en cada continente”.

Tales expresiones coinciden con la tendencia del pacifismo absoluto del imperio universal que, en consecuencia, se está manifestando con los peligros que ello supone, especialmente cuando el otro pacifismo favorable para asegurar los intereses de paz de las personas colectivas como son los Estados, es decir, el pacifismo jurídico o pacifismo de derecho en lo filosófico no ha sido posible de consolidar por la racionalidad humana. Por lo tanto, *“las guerras preventivas son injustas por fundarse en el deseo de evitar situaciones futuras que se juzgan indeseables,*

44 El término fue utilizado por primera vez por el escritor español don Juan Manuel en el siglo XIV. En su acepción moderna fue acuñado por Bernard Baruch, consejero del Presidente Roosevelt, quien utilizó el término en un debate en 1947 y fue popularizado por el editorialista Walter Lippmann. Este concepto designa esencialmente la larga y abierta rivalidad que enfrentó a EE.UU. y la Unión Soviética y sus respectivos aliados tras la Segunda Guerra Mundial. Este conflicto fue la clave de las relaciones internacionales mundiales durante casi medio siglo y se libró en los frentes político, económico y propagandístico, pero solo de forma muy limitada en el frente militar. El motivo de que la “Guerra Fría” no se convirtiera en “caliente” fue la aparición del arma nuclear. Antes de la bomba, la guerra era, como afirmó Clausewitz, la continuación de la política por otros medios, tras Hiroshima, la confrontación directa entre las potencias llevaba a la catástrofe general. Los crecientes arsenales nucleares que las superpotencias fueron acumulando impidieron una guerra directa que nadie hubiera ganado, sin embargo, EE.UU. y la URSS y sus aliados utilizaron la intimidación, la propaganda, la subversión, la guerra local mediante aliados interpuestos. Iniciada de forma clara y definitiva en 1947, tras un rápido proceso de deterioro en las relaciones de los antiguos aliados, la Guerra Fría alcanzó su cenit en 1948-53. Tras diversos períodos de distensión y enfrentamiento, la llegada de Gorbachov al poder en la URSS desencadenó un proceso que culminará con la desintegración de la URSS en 1991. La Guerra Fría había concluido. En Historia de las relaciones internacionales durante el siglo XX, www.historiasiglo20.org/GLOS.

45 Según Gaston Bouthoul, op.cit., *“consiste en tomar la delantera y ser el primero en atacar, para beneficiarse de los efectos de la sorpresa y de mejor preparación contra un vecino que puede llegar a convertirse en un enemigo amenazador”.*

*cuando en realidad todo acontecer histórico es único y escapa, por ello, a todo cálculo, y más aún, a una previsión tan exacta como para justificar una medida de la magnitud y gravedad de la guerra”.*⁴⁶

En suma, las dificultades que han existido y existen para que el mundo viva en paz continúan presentes pese a la condición inteligente de la especie humana, el sentido de trascendencia y la capacidad de razonar que la diferencia de las demás especies. Las estadísticas dan cuenta de lo escasamente pacífico que ha sido el mundo desde que Kant difundiera sus ideas al respecto en *La Paz Perpetua*. Así, por ejemplo, las guerras internacionales superan las 30,⁴⁷ a las que se debe agregar un número mayor de confrontaciones armadas internas en diversos países, especialmente en el continente africano. Por ello, el ideal de la paz perpetua se ha enfrentado con una comprobada inconciencia de las sociedades que permiten o estimulan a los Estados a la solución de conflictos por la vía armada, escenario que ha acompañado al hombre desde su aparición en la tierra y que difícilmente se supere por enormes que sean los esfuerzos para evitarlo, ya que así como las causas de la guerra son diversas, también lo son los tipos de éstas.

Para usar términos de estos tiempos, la historia del mundo demuestra que el pacifismo ha tenido carácter virtual y ha predominado la concepción hobbesiana en cuanto a que *“la inclinación general de la humanidad entera es entonces un perpetuo e incesante afán de poder que cesa solamente con la muerte. La pugna de riquezas, placeres, honores u otras formas de poder, inclina a la lucha, la enemistad y a la guerra. Por ello en la naturaleza del hombre se encuentran tres causas principales de discordia: la competencia, la desconfianza y la gloria. De esta manera la competencia impulsa a los hombres a atacarse para lograr un beneficio, la desconfianza para lograr la seguridad y la gloria para ganar reputación. Con todo esto, mientras el hombre viva sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se llama guerra. Una guerra que es la del todos contra todos”.*⁴⁸ A ello se le une el esquema kantiano previamente indicado que considera que *“el estado de paz entre hombres que viven juntos no es un estado de naturaleza (status naturalis), que es más bien un estado de guerra, es decir, un estado en el que, si bien las hostilidades no se han declarado, sí existe una constante amenaza de que se declaren”*,⁴⁹ lo que en términos estratégicos modernos corresponde a la disuasión,⁵⁰ solución alternativa que en cierto modo ha mitigado los enfrentamientos bélicos sin reducir los conflictos.

46 SCHELER, Max, *El puesto del hombre en el cosmos y La idea de la paz perpetua y el pacifismo*, op.cit., p. 72.

47 Tomado de Guerras del siglo XX en www.portalplanetasedna.com.ar/lista_guerras.

48 Teoría de la Política por Hobbes, Locke y Rosseau, www.monografias.com.

49 KANT, Immanuel, *Hacia la Paz Perpetua*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 1999, p. 81.

50 En lo estratégico, este concepto se refiere a la capacidad de inducir o mover a alguien con razones para insinuarle mudar de dictamen o a desistir de un propósito. Se trata de influir con la propia capacidad para que el adversario no emplee su fuerza con el objeto de alcanzar sus fines, convenciéndole psicológicamente que un enfrentamiento bélico le podría producir efectos adversos y perjudiciales al buscado.

Luego, tal como lo ha señalado Bobbio *“la guerra es uno de los problemas centrales de nuestro tiempo; hay quien afirma que es el problema central”*,⁵¹ yo agregaría de todos los tiempos, manteniendo vigencia la limitación para lograr la paz establecida por Kant al tratar el fin último de la naturaleza como un sistema teleológico en su *Crítica del juicio*, al señalar que:

“La única condición formal bajo la cual la naturaleza puede alcanzar ese propósito final suyo es aquella constitución en las relaciones de los hombres entre sí donde el perjuicio de otra libertad recíprocamente opuesta se contraponen el poder legítimo de un todo que se llama sociedad civil; pues sólo en ella puede tener lugar el máximo desarrollo de las disposiciones naturales. Ahora bien, aun cuando los hombres fueran lo suficientemente listos para descubrirla y lo suficientemente sabios para someterse de buen grado a su coerción, todavía se requeriría un todo cosmopolita, o sea, un sistema de todos los Estados que corren el riesgo de perjudicarse mutuamente. En ausencia de tal sistema, y ante el obstáculo de la ambición desmedida, el afán de dominio y la codicia, principalmente de aquellos que tienen el poder en sus manos, contraponen incluso a la posibilidad de proyectar tal todo cosmopolita, se hace inevitable la guerra”.⁵²

Este pasaje, en opinión de Bobbio *“se ilumina con una obra menor, que la precede en algunos años, Idea de una historia universal desde el punto de vista cosmopolita (1784), en la que Kant se propone expresamente examinar si es posible descubrir en el curso contradictorio de las cosas humanas ‘un designio de la naturaleza, del cual se pueda, partiendo de seres que proceden sin un plan propio, extraer, pese a ello, una historia que se desarrolle según un plan natural determinado”*.⁵³ Luego, existiendo la guerra como medio y ausente una instancia superior que pueda efectivamente evitar su manifestación, las Repúblicas (Estados) se ven compelidas a convivir en ese escenario, lo que da cuenta lo razonable que fue en su tiempo la propuesta kantiana de lo necesario de una federación con legítimo poder para conseguir, dentro de los límites propios de las conductas humanas, un ambiente mayoritariamente pacífico. Creo, en consecuencia, que la Organización de Naciones Unidas –con todas las dificultades en materia de seguridad colectiva que se conocen públicamente– se encuentra directamente relacionada con el *“nudo del argumento de Kant (que) fue la cuestión de la factibilidad de una federación capaz de imponer la paz y las condiciones necesarias para crearla”*.⁵⁴

Los datos proporcionados recientemente por el Human Security Center así, al menos, lo demuestran. En ellos, se señala que a partir del fin de la Guerra Fría

51 BOBBIO, Norberto, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1981, p. 95.

52 *Crítica del Juicio*, 411, B 394.

53 BOBBIO, op.cit., pp. 63-64.

54 NEGRETTO, op.cit., p. 2.

“las crisis internacionales, a menudo causa de los conflictos, cayeron en 70% entre 1981 y 2001. Las guerras entre Estados se hicieron más raras y constituyen menos del 5% de los conflictos militares actuales (...) Andrew Mack, director del Human Security Center explicó que la disminución de los conflictos se debe a tres factores principales: el fin del colonialismo (las guerras coloniales suponían el 60% de todos los conflictos internacionales entre 1950 y 1980), el fin de la Guerra Fría y el considerable aumento de las actividades de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz de la ONU”⁵⁵ a lo que habría que agregar la prohibición del uso de la fuerza; las sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la solución pacífica de las controversias que informan el mundo moderno. En este conjunto de factores se encuentra reflejado, sin duda, el ideal kantiano de disponer de una autoridad supra Estados que promueva y proteja la paz, si bien no la federación que propugnaba; pero, al menos, una instancia que ha ido adquiriendo valor con relación a los intereses que le dieron vida.

55 Conflictos armados caen 40% desde 1992, diario *El Mercurio*, Santiago, Chile, 19 de octubre de 2005, cuerpo A, p. 5.

CAPITAL SOCIAL Y LEGITIMIDAD COMO PRECONDICIÓN PARA LA SEGURIDAD

FÉLIX BESIO*

The processes related to globalization have had a great impact on security and everyday's life and, as a result, the state's capacity established in this complex and uncertain scenario has been deteriorated. Domestic states, within this globalization and boundary-deteriorated scenario, are struggling to achieve an efficient political direction of public issues and to maintain governability. In this sense, those states start getting involved with the civilian society and its social capital, and the demands this civilian society makes are quite far from the political channels. Legitimizing security policies will bring as a result a civil society involved in and deeply committed to the country's political objectives. This legitimation should interrelate the society as a whole, in order to have a thorough knowledge of the policies. Hardly there will be any legitimation if there is no participative society. Without an adequate social capital, institutions will not be trustworthy, and with no confidence there will hardly be any security.

INTRODUCCIÓN

La seguridad y la cotidianeidad se encuentran en estrecha interrelación hoy en día. Aquélla y ésta se han visto impactadas como consecuencia de procesos relacionados con la globalización y el consecuente deterioro de las capacidades estatales establecidas en este escenario complejo e incierto.

Los Estados nacionales luchan por lograr niveles de gobernabilidad e, incluso, de governance, tendientes a una efectiva conducción política de los asuntos públicos. No obstante, el logro de suficientes niveles de gobernabilidad no es fácil de ser logrado, entre otras cosas porque no siempre se escucha a la sociedad civil.¹

* Félix Besio es Licenciado en Ciencia Política, egresado de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Se ha especializado en temas de Defensa Nacional. En el año 2003 concursó y obtuvo el primer premio, otorgado por la Asociación de Asesores, Alumnos y Graduados del Colegio Interamericano de Defensa con su trabajo académico "Estructuración multidimensional y compleja de la Seguridad Hemisférica", el que se puede consultar tanto en el N° 92 de la Revista "Política y Estrategia", ANEPE, Santiago de Chile, 2003, páginas 37 y ss, como en <http://www.resdal.org.ar/art-besio.html>. Es Mayor (piloto militar), en situación de retiro, de la Fuerza Aérea uruguaya, donde se diplomó como Oficial de Estado Mayor Aéreo. Asimismo, es integrante del Centro de Estudios de Defensa y del Centro de Estudios Estratégicos "Gral. Artigas". Es egresado del Centro de Altos Estudios Nacionales, donde actualmente se desempeña como docente e investigador.

1 A los efectos del presente trabajo, llamamos sociedad política al conjunto de organizaciones e instituciones de administración y gestión de gobierno, y llamamos sociedad civil al área de interacción social en donde los individuos, solos u organizados de alguna forma, manifiestan sus deseos, pretensiones y preferencias, y donde se relacionan en procura de sus propios objetivos y los de su comunidad.

Ésta tramita sus demandas a través del sistema político, aunque hoy por hoy, no en forma exclusiva a través de esa vía. De hecho, los canales de accionar de la sociedad civil por fuera de la política se potencian día a día, en función de frustraciones sucesivas en los resultados esperados del propio sistema político. Y es aquí donde es de considerarse que —a nuestro juicio— adquiere especial importancia el concepto de capital social.

En este trabajo hablaremos genéricamente sobre el actual escenario de la globalización, sus afectaciones en la gobernabilidad relacionadas con la insatisfacción de demandas, así como también hablaremos sobre seguridad y amenazas a la misma. Concluiremos introduciendo la categorización de capital social como elemento básico de relacionamiento político y entendimiento entre sociedad civil y sociedad política.

Es que la legitimación de las políticas de seguridad deberá pasar por la participación de la sociedad civil a un nivel de involucramiento tal, que se llegue a un compromiso profundo con los objetivos políticos del país. Esa legitimación debe interrelacionar empáticamente —si cabe el término— a la sociedad como un todo, como modo de comprensión cabal de políticas. Sin una sociedad participativa, difícilmente habrá legitimidad, sin un capital social de nivel adecuado, no habrá confianza en las instituciones y sin confianza en las instituciones, difícilmente habrá seguridad.

GLOBALIZACIÓN Y ESTADO NACIÓN

No vamos aquí a profundizar sobre el fenómeno de la globalización, por no ser el cometido del presente trabajo. Tan sólo mencionaremos, por considerarla de relevancia en el tema a desarrollar, que la misma estaría relacionada con procesos de interconexión mundial de todo orden. Al respecto, Ulrich Beck nos dice que (globalización) “*significa ante todo una desnacionalización y erosión, así como también transformación del Estado nacional [...] El modelo tradicional del Estado nacional sólo tendrá probabilidades de supervivencia (...) si el proceso de globalización se convierte en criterio de la política nacional en sus respectivos ámbitos (economía, legislación, defensa, etc.)*”.² Ello está significando una reorganización en las relaciones sociales, lo que nos muestra una eventual erosión de la unidad del Estado,³ como también nos muestra el continuo y creciente accionar de múltiples organizaciones transnacionales y actores de diferente índole. Estos actores, especialmen-

2 BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Buenos Aires, Paidós, 1998. pp. 34 y 35. Además, Beck, Ulrich. *La democracia y sus enemigos*. Editorial Paidós. Barcelona 2000. p. 172.

3 La idea general de Estado que aquí manejamos, lo extraemos de García Caneiro, José y Vidarte, Francisco Javier. *Guerra y Filosofía. Concepciones de la Guerra en la Historia del Pensamiento*. Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 2002. p. 18 “(El concepto de) Estado... se enmarca en una organización político-social y, por tanto, militar que domina y controla una geografía política concreta y posee un determinado reconocimiento por parte de la comunidad internacional”.

te, van entretejiendo una red de relaciones sociales, conformando un escenario mundial de lo que ha dado en ser llamado por algún autor como la “subpolítica” transnacional, con su correspondiente lucha de poder, en una suerte de cierta simultaneidad de la integración transnacional y la desintegración nacional, como dos caras de la misma moneda. En este enfoque, también debemos mencionar que los conflictos que involucran a Estados y otras entidades, en la lucha por el poder son casi imposible de evitar.⁴

Decimos que la globalización se nos presenta como relacionada con la caída de barreras para todo lo que se vincula con lo cotidiano, la pérdida del control sobre la economía, los flujos de información, los riesgos ecológicos y los conflictos en general. Estaríamos entrando así en una época donde la centralidad y poder del Estado, basado en su territorialidad, se está viendo comprometida frente al mundo globalizado, y donde hasta los opositores de la globalización como tal, se vinculan y actúan en el mismo escenario global que atacan.

En la actualidad, los Estados nacionales se encuentran en una permanente interrelación con otro tipo de actores nacionales y transnacionales,⁵ o así debería ser so pena de autoaislarse del mundo. En virtud de ello, su poder político se va desfigurando frente a la multiplicidad de espacios y vínculos más allá de lo nacional. Así, el Estado va perdiendo preponderancia frente a una globalización con características propias relacionadas con el desorden en las relaciones internacionales e, incluso, con la posibilidad que estas relaciones internacionales tomen caminos no esperados o deseados, en un mar de eventuales contingencias. Hoy, desde la pobreza, hasta el terrorismo, pasando por la información, los tóxicos y los propios problemas ambientales, van configurando nuevos retos para la política y las instituciones. Esta situación va interconectando los Estados en tanto actores en el escenario internacional los que, no obstante y por carril paralelo, se van desnacionalizando y erosionando en sus capacidades políticas.⁶

4 BECK, op. cit., p. 16 y ss. Este autor dice que subpolítica es el “conjunto de oportunidades de acción y de poder suplementarias, más allá del sistema político”. Aunque referido allí especialmente a entidades económicas, consideramos que esa conceptualización puede relacionarse también, en una suerte de paralelismo, con instituciones más allá de lo económico que procuran la satisfacción de demandas y necesidades. Asimismo, se recomienda consultar a EINSTEIN, Albert y FREUD, Sigmund. *¿Por qué la guerra?* Editorial Minúscula. Barcelona. 2001. pp. 65 y 80. Allí, refiriéndose a la coyuntura internacional de 1932, Freud dice: “Sólo será posible impedir con seguridad las guerras si los seres humanos se ponen de acuerdo para establecer un poder central, al cual se conferiría la solución de todos los conflictos de intereses. Se unen aquí, sin duda, dos condiciones: la de que sea creada semejante instancia superior, y la de que se le confiera un poder suficiente”. En el mismo sentido ver KAPLAN, Robert. *El retorno de la antigüedad*. Madrid, Suma de letras S.L., 2003. pp. 186 y 222.

5 *Ibidem*, p. 57 y ss. citando a Wallerstein, dice: “Transnacional significa el surgimiento de formas de vida y acción cuya lógica interna se explica a partir de la capacidad inventiva con la que los hombres crean y mantienen mundos de vida social y relaciones de intercambio ‘sin mediar distancias’. (...) que se infiltran, lo que repugna al control estatal-nacional y a su exigencia de orden”.

6 *Ibidem*, p. 127. BECK. *La democracia y sus enemigos*. op. cit., pp. 104 y ss. y además Beck, Ulrich. *Sobre el terrorismo y la guerra*. Editorial Paidós Asterisco. Barcelona 2003. p. 56. También, KAPLAN, Robert. *El retorno de la antigüedad*. op. cit., pp. 37, 232 y 233. Este autor nos habla de que “soberanías oficiosas” se difunden por doquier, en una cierta modalidad de “feudalismo benigno”.

Así, vemos que ese debilitamiento institucional del Estado, muestra una relación inversa con el fortalecimiento de actores de la sociedad civil. Entonces, para continuar cumpliendo con sus cometidos, el Estado deberá pensar en modificar sus estructuras, tendiendo al logro de articulaciones institucionales más eficientes y funcionales con la realidad de hoy y con las demandas ciudadanas. En la actualidad, se nos muestra un escenario donde los Estados están compitiendo por espacios y recursos con organizaciones internacionales, empresas transnacionales y grupos políticos y de la sociedad civil –incluyendo delictivos– los que muchas veces también son transnacionales. El desplazamiento de poder desde los Estados hacia actores que están fuera del control político y que, muchas veces ni siquiera muestran un interlocutor válido, es un atributo de nuestro mundo y es un dato de la realidad. Así, y en virtud de que el peso de organizaciones de la sociedad civil se va potenciando cada vez más, al desdibujarse los límites de la esfera de control de los Estados, tal vez sería necesario pasar a modelos de funcionamiento político más cosmopolitas.⁷

El corolario de este escenario de debilitamiento en los límites en general y de las fronteras en particular, podría ser que los Estados Nación deban tener en cuenta que tal vez tengan que lidiar, además de con los otros Estados Nación, con actores “privados” con las mismas capacidades –o en algunos casos superiores– que tienen ellos. Es que, como nos menciona Steve Mann, aquí es importante recordar que uno de los prerrequisitos estratégicos del accionar político y diplomático debe ser el considerar al mundo como es y no como quisiéramos nosotros que fuese.⁸

EL CONFLICTO Y LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD

En relación con el concepto de seguridad –aunque la posibilidad de alcanzar el estado de seguridad realmente y como tal, lo consideramos una utopía–,⁹ estimamos necesario hacer un comentario previo.

7 BECK. *¿Qué es la globalización?* op. cit., pp 60, 69, 135 y ss. Asimismo Beck. *Sobre el terrorismo y la guerra*. op. cit., pp. 28 y 29. “(Las redes terroristas son las) ‘ONGs de la violencia’, operan como ONGs, desterritorializadamente, descentralizadamente, es decir, por un lado localmente, por otro, transnacionalmente”. Además INNERARITY, Daniel. *La sociedad invisible*. *El País*. Madrid, 19/2/2002. <http://www.elpais.es/index.html>: “(...) el poder se ha desplazado de los Estados nacionales a los conglomerados anónimos que tienen una localización incierta, escapan a las obligaciones de control político y no han de dar cuentas ante ningún electorado. (...) “La invisibilidad es el resultado de un proceso complejo en el que confluyen la movilidad, la volatilidad y las fusiones, la multiplicación de realidades inéditas y la desaparición de bloques explicativos, las alianzas insólitas y la confluencia de intereses de difícil comprensión”. (...) “La distribución del poder es más volátil; la determinación de las causas y las responsabilidades, más compleja; los interlocutores son inestables; las presencias, virtuales, y los enemigos, difusos. Todo contribuye a que vivamos en un mundo más enigmático”.

8 MANN, Steven. *The reaction to Chaos*. En <http://www.ndu.edu/inss/books/complexity/index.html> Cap. 6. Asimismo, Lupton, Deborah. *Risk*. Editorial Routledge, Nueva York, 1999. pp.40 y ss. Además, Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* op. cit., p. 69. E INNERARITY, Daniel. *La sociedad invisible*. *El País*, España. Madrid, 19 de Febrero de 2002. <http://www.elpais.es/index.html>.

9 La idea de seguridad como imposible de ser alcanzada, ha sido expuesta por el autor del presente trabajo en la investigación titulada “Estructuración multidimensional y compleja de la Seguridad Hemisférica”, que en el año 2003 concursó y obtuvo el primer premio de la Asociación de Asesores, Alumnos y Graduados del Colegio Interamericano de Defensa. Este material puede ser consultado en el N° 92 de la Revista “*Política y Estrategia*”, ANEPE, Santiago de Chile, 2003, pp. 37 y ss. así como también se lo puede consultar en <http://www.resdal.org.ar/art-besio.html>.

No debemos olvidar que tanto la cooperación –así como el conflicto–¹⁰ son inherentes a la condición humana. En ese sentido y según ciertos autores, el conflicto, la perversión, la agresividad y la injusticia provendrían de la naturaleza animal del hombre, y la cooperación comunitaria provendría de la educación, la formación moral y la necesidad de seguridad. Freud, citado por Fromm, nos decía que el hombre “*es un ser fundamentalmente antisocial. [...] la sociedad debe purificar y moderar hábilmente los impulsos básicos del hombre*”. Por su parte, el propio Freud en un trabajo propio nos dice que “*(...) una comunidad humana se mantiene unida merced a dos factores: el imperio de la violencia y los lazos afectivos –llamados técnicamente ‘identificaciones’– que unen a sus miembros [...] los intentos para eliminar las tendencias agresivas del ser humano serán inútiles*”.¹¹

Esta visión, que reconocemos que puede parecer apocalíptica en relación con el propio carácter humano del ser humano, aquí no la manejamos para determinar un enfoque que nos inmovilice en el análisis. Por el contrario, lo que queremos establecer con esto es que debemos reconocer la permanente lucha del individuo entre dos puntos, que va navegando entre un puerto relacionado con su naturaleza animal, con sus características, y un puerto relacionado con su necesidad de articulación con una comunidad o conjunto social. También aquí tenemos una moneda con dos caras, siendo la dinámica de la vida la que la mantiene girando y girando, mostrando la alternancia y la combinación de su conducta, en tanto articulación de esas dos caras.

Pero no queremos centrarnos aquí en los ciudadanos en tanto individuos tan solo. Por el contrario, es de pensarse que los individuos, en tanto ciudadanos, integran sistemas más complejos como los sistemas sociales y políticos, a los que transmiten sus propias características humanas.

Así, decimos que los conflictos entre Estados –que no dejan de ser asociaciones políticas de ciudadanos– no son improbables, puesto que los Estados siguen teniendo hoy un gran protagonismo. Pero los procesos sociales y políticos, también constituyen un elemento que origina conflictos en las sociedades, dentro de los Estados y/o más allá de ellos. Desde nuestra visión, los futuros conflictos estatales se relacionarán muy especialmente con la eficiencia de los gobiernos nacionales, su legitimidad frente a la ciudadanía y las actitudes que esa ciudadanía toma frente a los problemas que los involucra cotidianamente.

De hecho, en las últimas décadas se puede percibir un eventual retraimiento del Estado de la vida cotidiana, sea por acción, omisión o por deslegitimación

10 Cuando en este trabajo hablamos de conflictos, lo estamos haciendo en forma general y nos estamos refiriendo a los mismos en tanto antagonismos y rivalidades, lo que no significa que prime la violencia ni quiere referirse, al menos no exclusivamente, al uso de la fuerza.

11 FROMM, Erich. *El miedo a la libertad*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1968. pp. 35 a 49; y 62 y ss. Además, Einstein, Albert y Freud, Sigmund. *¿Por qué la guerra?* op. cit., pp. 81 y 87.

del accionar político ante la sociedad civil. Paralelamente, podemos mencionar el avance del terrorismo,¹² de organizaciones ilícitas y el aumento de la desigualdad en la sociedad, como consecuencia de una globalización que ha dejado mucha gente que se siente fuera de sus beneficios. Todo esto va conduciendo hacia una situación de debilidad institucional y de mayor inseguridad nacional e internacional, lo que inevitablemente impacta en la implementación de políticas nacionales y en las relaciones internacionales.

Al respecto, Juan Battaleme nos habla de la pérdida de la capacidad estatal de controlar el espacio político y la pérdida de capacidad para generar autoridad interna e internacional, pudiendo configurar entonces a los Estados “fallidos” y desinstitucionalizados como la nueva amenaza a la seguridad. Como nos dice Beck, “*Sin Estado y sin servicios públicos, no hay seguridad, (...) sin democracia y sin sociedad civil, no hay legitimidad, y sin legitimidad, otra vez, no hay seguridad*”.¹³

Entendemos entonces que los conflictos hoy en día tendrán múltiples dimensiones, relacionadas con lo político, lo económico, lo social y, por supuesto, lo militar. Así, los conflictos están hoy más referidos a la estabilidad democrática de las propias instituciones nacionales de cada uno de los Estados, a la eventualidad del accionar de grupos delictivos, terroristas o guerrilleros (ideológicos o tan solo con intereses económicos), a las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades, e incluso, al accionar de organizaciones de la sociedad civil. Y estas últimas, en razón a su derecho de luchar por sus propios intereses, presionan a los gobiernos en la generación de políticas. Todo esto va generando una multiplicidad de situaciones, presiones en algunos casos y de amenazas a la seguridad en otros casos, que constituyen un desafío a la política en todos los niveles.

En lo que respecta específicamente a las amenazas a la seguridad, podemos partir, como lo trata algún diccionario, de una idea inicial y general de amenaza, peligro, riesgo e inseguridad como sinónimos.¹⁴

Pero lo que pensamos que eventualmente generaría una diferenciación de algún tipo en relación con esos conceptos, sería la existencia o no de una

12 BECK. Sobre el terrorismo y la guerra. op. cit., pp. 31, 33 y 34. Allí leemos: “¿No será precisamente la falta de Estado, la inexistencia de estructuras estatales que funcionen, el humus de las actividades terroristas?”.

13 BATALEME, Juan. Soberanía y amenazas asimétricas: volviendo a pensar el principio de no intervención en los albores del siglo XXI. *Argentina Global*. N° 11. Octubre - Diciembre de 2002. En <http://www.geocities.com/globargentina/Batt02.htm>. Además, consideramos interesante leer a Beck. *Sobre el terrorismo y la guerra*. op. cit., p. 42, y KAPLAN, Robert. *El retorno de la antigüedad*. op. cit., pp. 35 y ss, y 160.

14 *Larousse Ilustrado*, Colombia, 1991, pp. 61, 582 y 783.

voluntad en procura de ciertos objetivos, los que se constituirían como amenazantes. No es lo mismo enfrentar una voluntad francamente contrapuesta, con la que se colisiona circunstancialmente o enfrentar una situación en la que tal vez ni siquiera exista una voluntad opuesta, sea porque la voluntad se diluye en una marea de relaciones entre actores, o porque no existe o no es posible determinar realmente una voluntad en oposición a la consecución de los objetivos nacionales de un país.

En función de esto y ya en relación con la seguridad, diríamos entonces que existe una amenaza que podemos llamar clásica, cuando a los objetivos de un Estado se le oponen objetivos contrapuestos ejercidos voluntariamente por parte de algún otro actor, estatal o no. En un segundo nivel, existiría una amenaza en tanto antagonismo, cuando la voluntad del logro de los objetivos de algún actor choca con los propios de un Estado, aunque tal confrontación no sea, necesariamente, el objetivo real de ese actor antagónico. Y ya en un tercer nivel, se configurarían amenazas a mis objetivos cuando existen desafíos para el cumplimiento de los mismos, los que probablemente ni siquiera tendrán un actor o una voluntad contrapuesta, incluyendo el caso de desafíos en función de carencias y necesidades insatisfechas en el seno de la sociedad, lo que se relaciona más con la percepción de la sociedad y con la conducción política nacional.

Entonces y bajo ese marco conceptual, es de considerarse que no es que un tipo de amenazas ha ido sustituyendo a otro tipo, como a veces se promueve al hablarse de nuevas y viejas amenazas. De hecho, mantener la soberanía territorial y política, con el consecuente bienestar de la nación, sigue siendo uno de los cometidos básicos del Estado, y este Estado deberá estar preparado para enfrentar las correspondientes amenazas que, en tal sentido, puede generar la voluntad de un actor externo.

Pero a este cometido básico, hay que agregarle los cometidos estatales que se relacionan con el enfrentamiento de aquellos antagonismos generadores de inestabilidad, los que generalmente se los puede definir como internos y externos a la vez. El terrorismo, los fundamentalismos religiosos, el sabotaje, el crimen organizado, la corrupción, etc., en tanto internos y externos a la vez, hoy utilizan un modo de funcionamiento y de articulación con un mundo irreversiblemente globalizado, que les brinda inmejorables posibilidades para desarrollarse. En este caso se trata de amenazas en las que no necesariamente sus promotores pretendan atentar contra la vigencia y existencia misma del Estado y sus cometidos, sino que muchas veces sus objetivos son otros e, incluso, hasta no políticos.

Pero, además de las amenazas clásicas y los antagonismos, en tanto elementos generadores de inestabilidad y que podríamos catalogar como nuevas amenazas, debemos referirnos también a aquellos desafíos que tiene el Estado y que pueden afectar la percepción subjetiva de la situación de seguridad que puede tener la socie-

dad de sí misma.¹⁵ En ese mismo sentido, aquí nos referimos a inseguridades en tanto percepciones que tienen los diferentes actores sociales, individuales y/o colectivos. Y esto también se articula con la tecnología de la información y los medios de difusión, en tanto instituciones no controladas ni controlables en un marco democrático.

En esta línea de percepciones que afectan la sensación de seguridad es de mencionarse al desempleo, la exclusión social, las migraciones –tanto legales como ilegales–, las necesidades básicas insatisfechas, etc. Y sobre estos desafíos en tanto amenazas relacionadas con la percepción de inseguridad, difícilmente sea posible determinar actores ni acciones concretas que busquen establecer en la ciudadanía esa sensación de inseguridad, sino que esas percepciones son más bien el resultado de multidimensionales coyunturas políticas, económicas, sociales y medioambientales.

Y esta percepción de inseguridad, hoy por hoy y como efecto de la globalización, está constituyéndose en la mayor preocupación de las sociedades y de los gobiernos, aunque ni aquéllas –las sociedades– ni éstos –los gobiernos– aún no hayan podido definir claramente los instrumentos para hacer frente a ella.¹⁶

Esta situación, y en relación con la guerra, nos llevaría a pensar en una suerte de cambio paradigmático. Desde el punto de vista newtoniano, la guerra era determinadamente predecible, lineal y conocible, bajo un esquema de “causa-efecto”, entendiendo que con suficiente comando y control se puede establecer el orden y la certidumbre. Pero hoy, partiendo también de una idea del propio Clausewitz que resalta la incertidumbre, el azar y el desorden como características de la guerra, podemos resaltar una visión dramática de la cuestión donde, de un viejo paradigma donde la permanencia del Estado Nación era incuestionable, se estaría pasando a una en la que los Estados, las instituciones y las sociedades pueden nacer, crecer, decaer, morir y desaparecer.¹⁷ Se trata de una visión bien diferente a la que veíamos antes.

15 Al respecto se sugiere la lectura de la conferencia de Héctor Saint-Pierre, “Las nuevas amenazas como subjetividad perceptiva”, dictada en el III Simposio Regional sobre Seguridad y Defensa, accesible en abril de 2003 en www.chds.de.vu. También IZUZQUIZA, Ignacio, en *“La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo”*. Editorial Antrophos. Barcelona, 1990. pp.113 - 119. Allí podemos leer “... algo es lo que es en tanto es objeto de observación para un observador determinado. (...) cada observador construye su propia realidad, que será una base para ejercitar nuevas observaciones”.

16 DIAMINT, Rut. Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar. Proyecto “La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias en América Latina”. Universidad Torcuato Di Tella. Fundación Ford. Agosto de 1997. pp. 18-26. También y de la misma autora, “Reforma de las instituciones de seguridad de las Américas”. Publicado en <http://www.oas.org/defaultesp.htm>. OEA 1999. p. 11. Asimismo y al respecto, consultar Strategic Assessment 1999. Priorities for a turbulent world. Institute for National Strategic Studies –National Defense University– Washington D.C. 1999. pp. 177-178. En el mismo sentido Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización?* op. cit., p. 67. Asimismo se recomienda el trabajo de Fernando Caballero Echeverría. “Seguridad y defensa en el siglo XXI: nuevas amenazas y capacidades para las FAS nacionales”. Conferencia Internacional: “La seguridad europea en el siglo XXI”. Universidad de Granada, 5 al 9 de noviembre de 2001. p. 5, disponible en <http://www.ugr.es/~ceas/Desafios%20emergentes/1.pdf>.

17 SCHMITT, John. Command and (Out of) Control: The Military Implications of Complexity Theory, y Saperstein, Alvin. Complexity, Chaos, and National Security Policy: Metaphors or Tools? Ambos disponibles en <http://www.ndu.edu/inss/books/complexity/index.html> Capítulos 9 y 5 respectivamente. Además, KAPLAN, Robert. El retorno de la antigüedad. op. cit., p. 217.

Entonces, de una vieja concepción estado céntrica, donde el territorio y la población y el ejercicio del poder son atributos del Estado Nación a ser protegidos a través de la Defensa Nacional, la irrupción de elementos sociales y económicos van definiendo a la Seguridad como un concepto interdependiente, interrelacionado y complejo y que involucra a los Estados, aunque ya no exclusivamente. Pero la novedad no serían esos nuevos elementos sociales y económicos arriba mencionados ya que existen desde siempre, sino que la novedad es el modo que los mismos son puestos en el debate y van generando una puesta en cuestión de la institucionalidad estatal nacional a ese respecto.

En este marco, de una vieja idea de seguridad como un bien público a ser provisto por el Estado, entendida ésta como algo de nivel nacional, territorial e implicando el uso de la fuerza, la interrelación de todos los elementos del poder de las naciones hace que la seguridad se vaya mudando a una concepción más inclusiva, implicando también el análisis de la articulación de políticas en relación con las consecuencias de la globalización en los ámbitos económicos y sociales.

En lo que respecta a la cotidianidad y a las percepciones ciudadanas en relación con la seguridad, aquí podemos ver un escenario que estaría evolucionando hacia una situación de un “nuevo Estado seguro”, donde el ciudadano acepta ser considerado y tratado, por su propia seguridad, como un factor de riesgo, y es él quien debe demostrar que no es peligroso.¹⁸ Tengo que reconocer que en este punto del presente trabajo, no puedo dejar de recordar a Aldous Huxley cuando nos dice que *“El secreto de la felicidad y la virtud: (es) (...) hacer que cada uno ame el destino social, del que no podrá librarse”*, y además que *“No hay civilización sin estabilidad social. No hay estabilidad social sin estabilidad individual”*.¹⁹

LA CONFIGURACIÓN DEL ENEMIGO

Como podemos extraer de la visión de Beck que consideramos pertinente en este trabajo, en este escenario global las crisis sociales se van configurando como cuasiindividuales lo que, sumado a la insatisfacción de demandas, hace distanciar el colectivo social de las instituciones políticas.²⁰ En este entorno puede

18 BECK, La democracia op. cit., pp. 146 y ss. Y del mismo autor libro *Sobre el terrorismo y la guerra*. op. cit., pp. 31, 33 y 34.

19 HUXLEY, Aldous. *Un mundo feliz*. Editores Mexicanos Unidos S.A. México. 2000. pp. 23 y 42.

20 BECK, op. cit., pp. 35 y ss. Al referirnos aquí con individualización, no nos estamos refiriéndonos a atomización ni aislamiento sino que, siguiendo a Ulrich Beck, estaríamos significando disolución y desmembramiento de viejas formas de vida de la sociedad industrial, las que son sustituidas por improvisaciones de los individuos. Asimismo y siguiendo a Ronald Hitzler, citado por Beck, *“Los hombres (...) están condenados a la individualización; están forzados (...) a imaginar, configurar y escenificar por ellos mismos no sólo sus biografías, sino también sus vínculos morales, sociales y políticos, en cualquier caso en el marco de los supuestos del Estado social, como la educación, el mercado de trabajo, el derecho laboral y social, etc”*.

generarse la violencia, dirigida a todo lo que se etiquete como “extraño”.²¹ Este concepto de “extraño” adquiere una importancia crucial en tanto, en virtud de las actuales condiciones de inseguridad, los gobiernos van instrumentando controles sobre la sociedad civil, a la vez que se va presionando y promoviendo un Estado fuerte.

Todo esto es de ser considerado relevante, en razón de que las demandas sociales muchas veces se van canalizando a través de organizaciones civiles con liderazgos aceptados, en sustitución de canales eficientes de las instituciones formales de la sociedad política. Y esto ocurre porque los diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil brindan seguridades a los ciudadanos. Es en este sentido que las religiones, los nacionalismos y demás organizaciones de esa naturaleza, también van pasando a ser refugios frente a la inseguridad y el aislamiento.²²

Así, la estructuración de nuevos actores, en una dinámica de lo propio y lo extraño, se va articulando en la sociedad civil y puede ser fuente de inestabilidad. Las demandas de la sociedad civil, el accionar de organizaciones transnacionales y la conceptualización de “extraño”, van a ir colaborando en la formación de la imagen del enemigo.

En este esquema en las imágenes del enemigo también vemos dos caras. Por un lado se energizan las instituciones estatales para el logro de consensos, priorizando los conflictos y esquivando todas las contradicciones que pueden haber en una sociedad. Por otro lado, crean miedo en relación con el futuro que, como profecías autocumplidas, tienen el poder de hacerse realidad. Así podemos mencionar que, a la vez que existen enemigos, también para los Estados nacionales puede existir la necesidad de que existan los enemigos, por lo que puede darse el caso de que algunas de sus instituciones se tenga que abocar a la búsqueda de lo que se ha dado en llamar el “enemigo perdido”.²³

En esta misma línea de razonamiento, el impacto de “lo visual” va condicionando nuestras conceptualizaciones y decisiones y, por ende, impactando también

21 *Ibidem*, pp.38, 130 y ss. y 147 y ss. Este autor define: “(...) extraño es lo que queda excluido de acuerdo con los estereotipos de un determinado orden social”. [...] “El que algo o alguien sea percibido o no como ‘extraño’, desde nuestra perspectiva o desde la perspectiva de otros, depende (...) del marco que se dé por obvio y fuera de toda duda. Baste que cualquiera traspase sólo ciertos límites, para entrar en la situación de extraño”.

22 FROMM, op. cit., pp.29 y ss, y 62. Este autor en la página 48 nos menciona: “Hay ciertos factores en la naturaleza del hombre que aparecen fijos e inmutables: la necesidad de satisfacer los impulsos biológicos y la necesidad de evitar el aislamiento y la soledad moral”. Además, en la página 300 nos dice: “La desesperación del autómeta humano es un suelo fértil para los propósitos políticos del fascismo”.

23 BECK, op. cit., pp.147 y ss, y 155 y ss. Al respecto, este autor nos dice: “Un Estado sin enemigos no es un Estado que carezca de imágenes de enemigo, sino uno que anda buscando al enemigo perdido”. En otro orden, nos enfatiza que durante el siglo XIX, democratización y militarización iban paralelas, en donde las imágenes del enemigo limitaban la democracia y fortalecían la acción del Estado. En la Guerra Fría se hizo posible la desmilitarización de la sociedad con el acopio de armas atómicas.

directamente en el nivel y calidad del capital social. Hoy parece que la verdad se relaciona con lo que se puede ver, aunque pueda quedar la impresión de que lo que en realidad se ve, puede estar siendo manipulado. Así, como dice Baudrillard, “*la credibilidad de los hechos se va diluyendo frente a los ojos de los consumidores de las tragedias de otros*”.²⁴ Y esto afecta profundamente la percepción de seguridad de la ciudadanía y de la sociedad como un todo, lo que impacta en la interrelación social y en las demandas sobre la conducción política de los Estados. La opinión pública influye en las prioridades sociales y en las prioridades políticas, a la vez que, a veces, definen los temas y pueden, incluso, “generar realidades” de actualidad, interactuando a través de los propios medios de comunicación. Pero recordemos que esos medios de comunicación masiva, cuyo rol vemos que se va potenciando día a día, carecen de representatividad de la población o de legitimidad política.²⁵

Así, hoy vemos que la seguridad, o la falta de ella, se relaciona con lo visible y lo invisible. Los ejecutores de actos terroristas suicidas, mueren, son invisibles. Quienes programan esos actos terroristas están ilocalizables, invisibles. Las causas pueden que sean incomprensibles pero lo que vemos son las consecuencias, una y otra vez frente a los medios de difusión. En definitiva, lo que percibimos son el miedo y la inseguridad, basadas en percepciones fundamentalmente visuales. Pero sólo tenemos eso. Como dice Baudrillard, sin el reconocimiento del enemigo y sin la determinación de la relación antagonica, no puede haber guerra.²⁶

GOBERNABILIDAD Y GOVERNANCE

Podemos coincidir que gobernabilidad se estaría refiriendo al “buen gobierno”, y se caracterizaría por la capacidad práctica de gobernar efectiva y eficientemente. De hecho, Joan Prats i Català nos dice que la “*governabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades (...) no es estabilidad política porque ésta puede darse sobre la base de la represión, la censura, el engaño y el bloqueo del progreso*”. Y del mismo autor y citando a Osborne y Geable, “*Al ser una cualidad de la sociedad también depende de los valores, las actitudes y modelos mentales prevalentes en la sociedad civil*”. Por ende, es de suyo que gobernabilidad se relacionaría con la idea de capital so-

24 BAUDRILLARD, Jean. *La ilusión del fin o La huelga de los acontecimientos*. Barcelona. Editorial Anagrama, 1993. pp.104 y ss.

25 INNERARITY, Daniel. La sociedad invisible. *El País*, España. Madrid, 19 de febrero de 2002. <http://www.elpais.es/index.html>; García Caneiro, José y Vidarte, Francisco Javier. Guerra y filosofía. Concepciones de la Guerra en la Historia del Pensamiento. Valencia, op. cit., pp. 207 y ss. y BAUDRILLARD, op. cit., pp. 96-106. Y del mismo autor, *La guerra del Golfo no ha tenido lugar*. Editorial Anagrama. Barcelona, 1991. pp. 31 y ss. Asimismo, KAPLAN, Robert. *El retorno de la antigüedad*. op. cit., pp. 34, 121, 214 a 216 y 220.

26 BAUDRILLARD Jean. *La Guerra del Golfo no ha tenido lugar*. Editorial Anagrama. Barcelona, 1991. pp. 57 y 66. Por su parte, en su libro *La democracia y sus enemigos*. op. cit., p. 109, Ulrich Beck nos define a los enemigos en tres tipos. El enemigo intercambiable, o sea los fundamentalismos; el enemigo móvil, o sea los comercios ilegales y tráfico en general, y el enemigo abstracto, o sea los asilados y extranjeros.

cial, concepto éste que desarrollaremos más adelante. Continuando con la misma línea, Prats nos menciona que la institucionalidad de un país no puede ser conocida exclusivamente por sus normas de Derecho formal, y distingue entre gobernabilidad (como ya explicitamos) y *governance*. Al respecto, nos dice que *governance* “se refiere a las normas abstractas o reglas de juego –formales e informales– que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de la acción colectiva”. En definitiva, entonces, la diferencia estibaría en la comprensión de lo institucional, frente a lo organizacional. Mientras que lo organizacional involucra la articulación de los recursos humanos, económicos y tecnológicos en función de la consecución de fines y objetivos específicos, lo institucional se refiere a un sistema de valores, principios y reglas de juego, tanto sean formales como informales, que determina sus funciones y procedimientos, y que no puede ser manejado instrumentalmente como se hace con las organizaciones. Así, *governance* es básicamente institucional. Por su parte, Jon Pierre también nos dice que *governance* se refiere al cómo se puede mantener la conducción política de las diferentes instituciones, a pesar de los desafíos internos y externos que tiene el Estado de hoy, en relación coordinada con los diferentes actores e instituciones con objetivos diversos.²⁷

Concluyendo con este apartado, podemos decir que gobernabilidad y *governance* se relacionan entre sí y con los marcos institucionales –formales o informales–, y valorativos de los integrantes de la sociedad en su conjunto.

GOBERNABILIDAD, CAPITAL SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE DEMANDAS

Frente al evidente escenario de debilitamiento del Estado que hemos mencionado, Tomassini nos dice: “*Estamos asistiendo al triunfo del mercado sobre la planificación, de la sociedad sobre el Estado y de la democracia sobre el autoritarismo*”. En este sentido, pensamos que en América Latina todos los países, incluso no sólo aquellos que puedan tener instituciones gubernamentales débiles sino que todos los países, pueden llegar a enfrentar problemas de gobernabilidad, los que seguramente no serán “privilegio” de gobiernos en vías de consolidación democrática. Es que las relaciones entre gobernabilidad y política se están viendo afectadas por ineficiencias del Estado, sus instituciones y el accionar de una cada vez más exigente sociedad, reflexiva y participativa. La gobernabilidad hoy se articula con aspiraciones cívicas, relativas al crecimiento económico, equidad, igualdad de oportunidades y de protección social, y participación ciudadana en las decisiones políticas.²⁸

27 PRATS I CATALÀ, Joan. Gobernabilidad y Globalización. En Democracia en Déficit. Fernando Carrillo Flórez (editor). Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. pp. 82 y ss. También, Pierre, Jon. Understanding Governance. En Debating Governance. New York. Oxford University Press. 2000. pp. 2 y 3.

28 TOMASSINI, Luciano. Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, 1996. Accesible el 15 de agosto de 2005, en <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-TOMASSINI-S.pdf>. pp. 2, 5 y 17.

La realidad latinoamericana, entonces, nos muestra que existen problemas para lograr un equilibrio en los resultados entre ese crecimiento económico, equidad, igualdad, protección social y participación ciudadana en las decisiones políticas. Ciertos sectores de la ciudadanía perciben que han quedado fuera del progreso y que siguen conviviendo con necesidades básicas insatisfechas, a pesar de promesas políticas y aplicaciones de proyectos de diferente índole. Entonces, en función de los avances en las tecnologías de las comunicaciones, esos sectores que hoy están comunicados e informados, se organizan y reclaman en pos de lo que perciben que es su derecho. Y cuanto más se aplacen las respuestas de esos reclamos, más se potenciarán los mismos.

En un escenario de debilitamiento del Estado, la ciudadanía busca una salida por la vía que considere posible, sea ésta una vía política o una vía articulada desde la propia sociedad civil. Así, el concepto de representación y de legitimidad se va trastocando y la presión social va buscando, como consecuencia lógica, ir más allá de la mera acción de votar. El hecho de no propiciarse, por parte de las élites políticas, la participación y el involucramiento de la sociedad en aquellos temas que les interesa a los diferentes actores sociales, pueden terminar generando amenazas a la propia gobernabilidad, como mencionamos anteriormente. Aquí volvemos a recordar a Tomassini cuando dice *“Como el rezago de los sistemas políticos frente a las nuevas realidades es un hecho histórico en el mundo contemporáneo, podría decirse que vivimos una época en que la política está jugando en contra de las políticas. En otras palabras, desde el punto de vista de la realidad y de la ciudadanía, estas últimas han pasado a ganar considerablemente más importancia e interés que el tradicional juego político”*. (Subrayados en la fuente).²⁹

Hemos mencionado la articulación entre gobernabilidad y governance con la sociedad, y como eso se configura en un tema en sí mismo. Entonces, a estas alturas del trabajo, creemos oportuno introducir y manejar el concepto de “capital social”, como eje relevante de esa articulación y con el tema general.

Así, Bernardo Kliksberg nos menciona que, según el BID, existen cuatro formas de capital: el capital natural, referido a los recursos naturales; el capital construido, referido a lo generado por el hombre; el capital humano, relacionado con los grados de nutrición, salud, educación, etc.; y el capital social, relacionado con el grado de confianza entre actores sociales y normas de comportamiento practicadas, expectativas de reciprocidad y comportamiento confiable, produciendo efectos colectivos que favorece la colaboración.³⁰

En el mismo sentido y desde el punto de vista de Robert Putnam –citado por Joao Prats i Català–, podemos decir que capital social se refiere a la con-

29 TOMASSINI, op. cit., p. 26.

30 KLIKSBURG, Bernardo. Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo. BID. 2000. Accesible el 15 de agosto de 2005 en <http://www.iadb.org/intal/publicaciones/kliksberg.pdf>

fianza, las normas, las “redes de cooperación y de mecanismos de sanción que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad ayudando a superar los dilemas de la acción colectiva al facilitar la coordinación de acciones. (...) es un bien público especial, en la medida en que no se consume sino que se incrementen con su uso”. Así, nos dice que el capital social se relaciona con la complejidad de la sociedad, inmersa en un sistema de relaciones sociales horizontales, diferentes, interrelacionadas, todo lo cual colabora con el nivel de capital social, resaltándose la confianza mutua y el compromiso cívico. Pero este autor nos hace notar que “el fortalecimiento del capital social de un país no podrá hacerse como un cambio planificado o por decreto, lo que ha de cambiar es nada menos que las reglas estructurales de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y capacidades y los equilibrios de poder”. Por ello, son las instituciones políticas las que deberán obrar como facilitadoras del cambio hacia el incremento de capital social, fundamentalmente expresado con un “cambio en los sistemas de representación y participación política que permita el máximo de intercambio entre el máximo de actores”.³¹

En ese sentido y en relación con la sociedad civil, sería importante y, a nuestro entender también necesario, el promover y/o aprovechar el capital social que cada nación tiene a su interior y articularlo con la política. La sociedad tiene diferentes recursos que se relacionan con expectativas, confianza, reciprocidad y obligatoriedad en las interacciones sociales, lo que configura un intercambio entre sus miembros, en pos del bien colectivo. Así, las políticas públicas con una fuerte articulación con el capital social, se van constituyendo como el elemento fundamental de construcción y conducción política misma, tanto desde un punto de vista estratégico, porque determinan el ámbito y los márgenes de debate de la agenda pública, como desde un punto de vista de la sociedad civil, reflejando el nivel de diálogo sociedad-gobierno.³²

EL ENRIQUECIMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL COMO PRERREQUISITO DE LA SEGURIDAD

Las instituciones estatales de hoy están luchando por un lugar en el juego político nacional, regional e internacional. Ese juego que antes podría ser determinado desde la política casi con exclusividad, actualmente se configura como el fruto de una articulación entre la política y la sociedad civil. Así, el accionar continuo y

31 PRATS I CATALÀ, op. cit., pp. 86 y 87.

32 MILLÁN, René y GORDON, Sara. Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, N° 4. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México. 2004. Accesible el 15 de agosto de 2005 en <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2004-4/RMS04404.pdf>. También en relación con “capital social”, Bernardo Kliksberg. *Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. BID. 2000. Accesible el 15 de agosto de 2005 en <http://www.iadb.org/intal/publicaciones/kliksberg.pdf> Al respecto también PUTNAM, Robert. “El capital social de EE.UU. en deterioro”. Accesible el 15 de agosto de 2005 en <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0796/ijds/putnam.htm>. Y TOMASSINI, op. cit., pp. 26 y ss.

dinámico que vincule gobernabilidad, seguridad y capital social, se constituye una necesidad para poder enfrentar los desafíos futuros.

Hoy no es posible considerar que puedan definirse políticas sobre seguridad, sin la participación de la sociedad civil y la utilización de su capital social en beneficio de la comunidad. A la sociedad civil le interesan los temas relacionados con su bienestar y la sociedad política deberá interactuar con ella y darle los espacios suficientes para su involucramiento en los diferentes temas, incluido el tema de la seguridad.

Tampoco es posible que haya gobernabilidad si no existe un nivel de seguridad mínimo para que sea posible la generación e implementación de políticas. Será más fácil para la sociedad política el poder gestionar los conflictos si la sociedad civil está involucrada y asume como propios los objetivos de la conducción política, en tanto los ha debatido e internalizado en diferentes ámbitos de discusión.

Y, finalmente, no es posible generar e implementar políticas de espaldas a la sociedad civil, de sus expectativas y de sus demandas. La legitimidad sobrevendrá cuando las políticas de seguridad sean fruto del accionar político y de la sociedad civil, que actuando conjuntamente, conformen día a día un gradiente de enriquecimiento del capital social de un país.

CONCLUSIONES

Hemos mencionado el escenario de globalización en el que los Estados deben lidiar con otros actores, tanto sean otros Estados así como también con organizaciones de diferente tipo. En el mismo sentido, vemos cómo las posibilidades de conducción política sobre los diferentes temas –por parte de los Estados– se van relativizando frente a la erosión constante de las fronteras nacionales. Y en esa situación y a los efectos de procurar su bienestar, la sociedad civil organizada, reflexiva y demandante, va generando una opinión pública articulándose con los medios de difusión. En esas circunstancias, el impacto de ese escenario, interactuando con los diferentes problemas de gobernabilidad e insatisfacción de demandas de la sociedad civil, generan consecuencias en la conducción política de los Estados.

En definitiva, entonces, pensamos que las amenazas a la gobernabilidad y a la seguridad se relacionan con la legitimidad que las diferentes sociedades le brinden a sus instituciones, con el nivel de participación que la sociedad civil tenga en la discusión de los grandes temas nacionales, con la calidad de su capital social, y con el liderazgo que se ejerza desde la política y sus dirigentes.

El tema pasa por la participación y el involucramiento de la ciudadanía en los temas relativos a las instituciones democráticas en general y a la seguridad en particular, lo que es responsabilidad de las elites políticas. Una política que “no

sea entendida” por la ciudadanía, se la ve como extraña y, entonces, la ciudadanía procurará “hacerse oír” en sus demandas, a través de otros canales. Al decir de Tomassini, el concepto de representación vinculado al simple acto de votar, hoy es insuficiente y las cúpulas e instituciones políticas ya “no monopolizan la articulación y expresión de los intereses ciudadanos como lo hacían antes, debido a que en una sociedad más diversa, asertiva e informada, la gente tiene visiones propias sobre los asuntos de interés público, y aspira a intervenir de alguna manera en su definición y manejo”.³³ Y cuando hablamos de asuntos de interés público, también estamos hablando de seguridad.

Prescindir de la sociedad civil, sus aportes, sus opiniones y sus demandas, desconociendo el valor del capital social y su impacto en la gobernabilidad, es dejar la puerta abierta a la generación de amenazas a la seguridad. Pero esto no implica de ninguna manera que la conducción política de un país deba ser implementada desde la sociedad civil. El liderazgo político deberá aprender a escuchar, entender, tener empatía con los reclamos ciudadanos más allá del voto, explicar al ciudadano las diferentes coyunturas que originan diversas definiciones políticas, pero manteniendo siempre la conducción de los asuntos políticos en manos de las autoridades legítimas electas a través del sistema político y democrático que cada sociedad se haya dado a sí misma.

BIBLIOGRAFÍA Y OTROS RECURSOS

- BATTLEME, Juan. Soberanía y amenazas asimétricas: volviendo a pensar el principio de no intervención en los albores del siglo XXI.
- BAUDRILLARD, Jean. *La Guerra del Golfo no ha tenido lugar.*
- BAUDRILLARD, Jean. *La ilusión del fin o La huelga de los acontecimientos.*
- BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización?*
- BECK, Ulrich. *La democracia y sus enemigos.*
- BECK, Ulrich. *Sobre el terrorismo y la guerra.*
- BESIO, Félix. Estructuración multidimensional y compleja de la Seguridad Hemisférica.
- CABALLERO Echeverría, Fernando. “Seguridad y defensa en el siglo XXI: nuevas amenazas y capacidades para las FAS nacionales”.

33 TOMASSINI, op. cit., p. 18.

- DIAMINT, Rut. Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar.
- DIAMINT, Rut. Reforma de las instituciones de seguridad de las Américas.
- EINSTEIN, Albert y FREUD, Sigmund. *¿Por qué la guerra?*
- FROMM, Erich. *El miedo a la libertad*.
- GARCÍA CANEIRO, José y VIDARTE, Francisco Javier. Guerra y filosofía. Concepciones de la Guerra en la Historia del Pensamiento.
- HUXLEY, Aldous. *Un mundo feliz*.
- INNERARITY, Daniel. La sociedad invisible.
- IZUZQUIZA, Ignacio, en *“La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo”*.
- KAPLAN, Robert. *El retorno de la antigüedad*.
- KLIKSBURG, Bernardo. Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo.
- LUPTON, Deborah. Risk.
- MILLÁN, René y GORDON, Sara. Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas.
- PRATS I CATALÀ, Joan. Gobernabilidad y Globalización.
- PIERRE, Jon. Understanding Governance.
- PUTNAM, Robert. “El capital social de EE.UU. en deterioro”.
- ROJAS Aravena, Francisco. América Latina y la seguridad internacional. Contribuciones y desafíos para el siglo XXI.
- SAINT-PIERRE, Héctor. “Las nuevas amenazas como subjetividad perceptiva”.
- SAPERSTEIN, Alvin. Complexity, Chaos, and National Security Policy: Metaphors or Tools?
- Strategic Assessment 1999. Priorities for a turbulent world. Institute for National Strategic Studies - National Defense University.

- SCHMITT, John. Command and (Out of) Control: The Military Implications of Complexity Theory.
- TOMASSINI, Luciano. Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina.

GUERRA DE LA INFORMACIÓN. EL NUEVO ESCENARIO DEL CONFLICTO

RENATO VALENZUELA UGARTE*

The core issue of this article is the way in which information evolves within a globalized society, dominated by Information Technology and Communication (ITC) and its effects over conflicts' development.

The first part is devoted to the process of changing the Information Society into a Knowledge-based Society. Later, the meaning of ITC is explained and its relationship with the so called "Information War", where military means, besides still being used in their respective environments, also participate in a more complex scenario, far from the traditional conception.

The main difficulty lies on the fact that the battlefield is no longer land, sea, air and airspace, but also cyberspace and the media. These last two being the "information war" in the ideas and technological version; it is the new battlefield where weapons are deployed. Now, new asymmetries appear that unveil new risks affecting security and defense, facing an enemy that is becoming more powerful and invisible everyday.

INTRODUCCIÓN

Durante las pasadas dos décadas la sociedad ha evolucionado velozmente como consecuencia de la irrupción de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) que permiten acceder con muy poco esfuerzo, en forma muy rápida y bastante completa a información que se encuentra disponible para toda persona que cuente con los medios y la capacitación correspondiente para ello.

La revolución que se ha producido por las facilidades que se obtienen para comunicarse y estar informado, afecta a todos los ámbitos de la sociedad civil que ve cómo se ha transformado su capacidad de relacionarse y obtener ventajas de esta nueva forma de vida.

Sin embargo, las facilidades de comunicación que encuentran personas, organizaciones o Estados para capturar información y utilizarla en beneficio de sus

* Contraalmirante (R), académico de la ANEPE, Director de la Cátedra de Gestión Estratégica. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas de la Academia de Guerra Naval y de Magíster en Historia Política de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

legítimos intereses de progreso y bienestar pueden ser interferidas por actores que actúan en beneficio propio o de terceros generando vulnerabilidad, riesgos y amenazas que afecten a la condición de seguridad requerida para que el conjunto de la sociedad se relacione en el mundo globalizado que se desenvuelve.

El artículo que presentaremos pretende visualizar los desafíos que afectan a la sociedad y a las Fuerzas Armadas para enfrentar un nuevo escenario caracterizado por la irrupción de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en un mundo de carácter global.

DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN A LA SOCIEDAD DEL SABER

La Sociedad de la Información se caracteriza por tener una gran capacidad de almacenar información. A modo de ejemplo, cabe señalar que en 1993 los circuitos integrados contenían 20 millones de transistores y en el año 2000 habían aumentado a 1.000 millones, es decir se multiplicaron 50 veces en 7 años; lo anterior significa que el volumen de información disponible se está multiplicando cada 18 meses.¹

La necesidad de procesar la información y transformarla en conocimiento nos lleva a enfrentar una nueva realidad conocida como la Sociedad del Conocimiento, que se caracteriza ya no por la capacidad de almacenar información sino en aprender de ella y transformarla a través de categorías intelectuales que logran explicar una nueva realidad e interactuar con ella. Sin este proceso de aprendizaje, la utilidad de la información disponible es escasa y no reviste mayor valor. La Sociedad del Conocimiento enfrenta un enorme desafío ya que no se trata de revisar catálogos de documentos ni de “visitar” este almacén de información sino de transformar esta información en conocimiento lo que tan sólo se alcanza cuando se ha logrado transferir el conocimiento de quien produjo y lo dio a conocer a través de la información, a quien necesítandolo, lo aplica a los procesos productivos obteniendo nuevos resultados. Cuando este proceso se masifica se dice que estamos en la Sociedad del Conocimiento.

Estamos frente a un cambio cualitativo en que la información disponible ha sido procesada como factor crítico para el desarrollo productivo y social fortaleciéndose el proceso de aprendizaje como medio de asegurar la “apropiación” de la información para transformarla en resultados útiles. En síntesis, hemos transitado desde la Sociedad de la Información a la Sociedad del Conocimiento.

Durante este proceso de transformación de información (o conocimiento de quien lo tiene) a conocimiento de quien lo necesita se genera la Sociedad del Conocimiento que se caracteriza por la existencia de los siguientes elementos:

¹ Gustavo Jordán, Satélites, la cuarta dimensión del conflicto, Tesis para optar al grado académico de Magíster en Política Integrada, Academia de Guerra Naval 1996.

- La globalización.
- La informatización de la sociedad.
- Las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC).

Aun cuando la mayoría de los autores se refieren a la globalización como un fenómeno de tipo económico caracterizado por la creciente liberalización del comercio internacional y de los flujos de capitales, hay también ponencias que sostienen que además es un fenómeno de tipo tecnológico y cultural. Así por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) expresa que: *“La globalización es una interdependencia económica creciente del conjunto de países, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al tiempo que se produce la difusión acelerada y generalizada de tecnología”*.²

Por otra parte, la Real Academia de la Lengua define globalización como *“la tendencia de los mercados y las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”*.³

Voces más críticas como la del Premio Nobel de Economía, Joseph E. Stiglitz, en su clásica obra *“El Malestar de la Globalización”*,⁴ se refiere al fenómeno desde la perspectiva puramente económica y critica al proceso globalizador por la forma en que los países desarrollados obligan a los que se encuentran en etapa de subdesarrollo a abrir sus mercados.

La globalización no es un fenómeno completo y terminado ya que hay que contemplarla como un largo proceso en el cual, si bien se da la lucha en que el capital se esfuerza por ampliar su dominio, sus consecuencias van más allá de las de índole exclusivamente económicas.

En la globalización opera la información que fluye a través de Internet como también la transmisión de datos, que permiten la movilidad al capital financiero promoviéndose las transacciones e intercambio de bienes y servicios que se transfieren a grandes velocidades para beneficio de las partes.

Como sostiene Gonzalo Anes, en el diario ABC de España *“es deseable que, en el proceso globalizador, a la libre circulación de bienes y capitales, acompañe la libertad de movimientos de población con el fin de que las oportunidades de trabajo sean abiertas y mayores para todos, independientemente de la procedencia de quienes deseen trabajar”* y lo que es más importante, *“a los cambios*

2 www.globalizate.org/ques.html, fecha de consulta 19 de agosto de 2003. (Subrayado del autor).

3 <http://buscon.rae.es/diccionario/cabecera.htm>, fecha de consulta 5 de septiembre de 2005.

4 STIGLITZ, Joseph. *El Malestar de la Globalización*, Editorial Alfaguara, Buenos Aires 2003.

*culturales e institucionales que originará (la globalización) la mayor libertad harán más vivible el mundo venidero”.*⁵

Efectivamente, aun cuando aceptemos que la globalización es fundamentalmente un fenómeno de carácter económico, sus alcances abarcan otros ámbitos en la cual la velocidad con la que se transmite la información es tal vez la principal característica. Esta información que se transfiere a grandes velocidades en forma de voz, datos o imagen permite conocer los hechos en tiempo real y formarse un “estado de situación” que hace algunos años parecía impensable.

Sirva de ejemplo la primera guerra del Golfo o más tarde, el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York. Cuando se produjo la invasión de Kuwait por parte de Irak y la posterior recuperación por la coalición transnacional liderada por Estados Unidos, fue la guerra de la CNN, cadena televisiva que se encargó de poner en cada casa de los telespectadores los acontecimientos que se iban sucediendo en el desierto durante los devastadores ataques.

¿Quiénes forman parte de este proceso globalizador?

Primero, hemos de aclarar que este fenómeno no es nuevo en la historia, se han producido hechos, como el descubrimiento de América y todo lo que significó la instauración de “la economía mundo”, el comercio a lo largo del Mediterráneo, el tráfico de esclavos africanos o los viajes a Oriente, que ya anunciaban el advenimiento de este proceso imparable para la humanidad. Lo nuevo en esta globalización es la convergencia de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) para generar procesos productivos diferentes.

Es muy difícil definir, quiénes forman parte de este movimiento globalizador. Se trata de un grupo muy heterogéneo tanto a nivel individual como a nivel colectivo; puede abarcar desde una ama de casa, pasando por universitarios, profesores, profesionales y políticos de todo nivel, catedráticos como Francis Fukuyama o Joseph Stiglitz, periodistas como Álvaro Vargas Llosa o Andrés Oppenheimer, ecologistas como Douglas Tompkins, el subcomandante Marcos del EZLN, premios Nobel cuya cabeza más destacada es José Saramago, o políticos como Tony Blair o Bill Clinton. También hay instituciones o colectivos que son verdaderos agentes globalizadores tales como el Grupo de los 7, la OTAN, CNN, Greenpeace y otras ONG's; aun la propia Iglesia Católica es un agente globalizador.

Pese a que son muchas las personas y organizaciones que forman parte del proceso de globalización y se desempeñan como verdaderos actores, también existen sectores de la sociedad que se encuentran muy al margen de dicho proce-

5 Gonzalo Anes. Director de la Real Academia de Historia de España en: www.globalizate.org/anes.html. Fecha de consulta, 25 de mayo de 2005.

so; ello es válido tanto para regiones remotas como también para sectores importantes del llamado mundo occidental. Unos y otros no reciben beneficios directos en el proceso globalizador ya que se encuentran distantes y totalmente marginados; son personas que van acumulando resentimiento y albergan frustración al presenciar cómo desfilan antes sus ojos, oídos y bocas: riqueza, bienes y servicios inalcanzables que proporciona el mundo globalizado. En síntesis, la globalización está lejos de alcanzar una mundialización total y completa.

Quienes participan de la globalización están sumergidos en una sociedad informatizada que se desenvuelve en un mundo dominado por la conectividad casi total haciéndolo geográficamente pequeño sin importar que la información esté disponible en Japón, Estados Unidos, Europa o en la India; basta que se encuentre en la red para tener acceso a ella en tiempo real. En suma, lo que necesitamos lo tenemos en el computador y a través de éste acceder a lo que se requiere. Ya no es necesario acercarse al banco para informarse de los propios movimientos bancarios, o esperar la emisión de las noticias para saber el estado del tiempo, o buscar en el diario la noticia del momento; basta con acceder a la red y rescatar la información de interés. Otros también disponen de completas bases de datos con informaciones de instituciones y de personas que permiten conocer un sinfín de antecedentes para desenvolvernos en un mundo globalizado. En este ambiente cibernético han surgido también otras formas de comunicarse.

Las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) son las herramientas que permiten que las personas de esta sociedad informatizada accedan a la información, la capturen, procesen y transformen los procesos productivos de desarrollo o de carácter social logrando obtener un nuevo producto de valor agregado, acción en que hay una gestión del conocimiento.

¿QUÉ SON LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN?

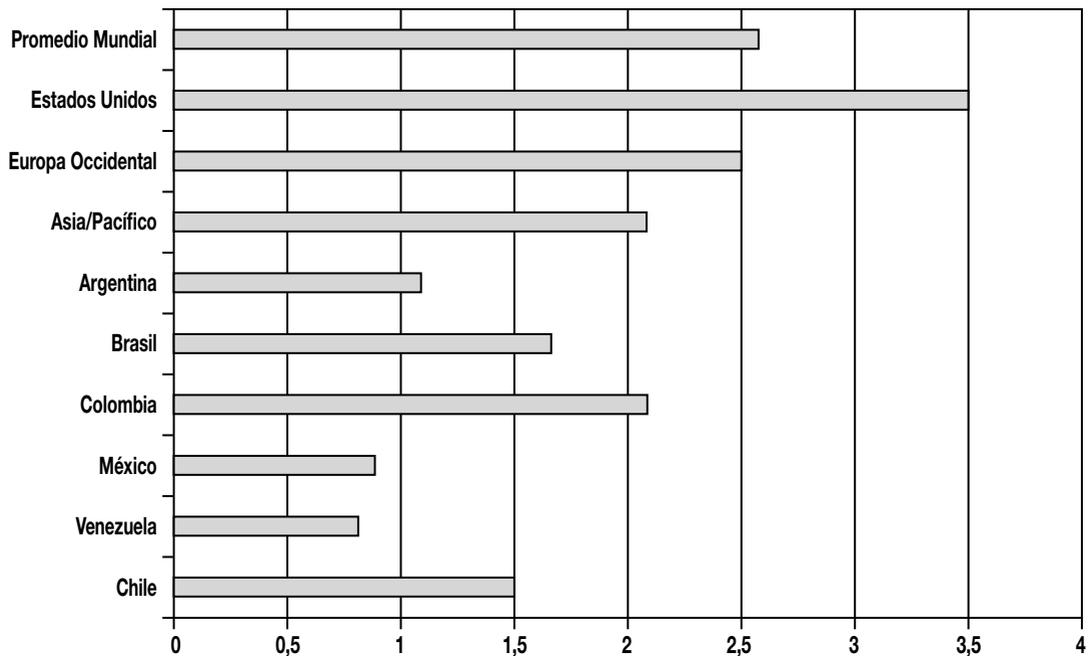
Las TIC se presentan en cuatro esferas de acción: esfera de Hardware, esfera de Software, esfera de la Networking and Connexions y esfera de Netware. Los computadores en todos sus tipos y variedades, los video terminales, CD-Rom, las interfaces de salida o entrada son parte de la primera esfera. El sistema operativo Windows (con el email, planilla de cálculo o procesador words incluidos) o los otros sistemas operativos son parte de la esfera de software. Pertenecen a la esfera de Networking and Connexion los sistemas de redes tales como LAN, WAN, MAN, Internet, etc. Finalmente pertenecen a la cuarta esfera, la de Netware, las páginas WEB (www), el Teletex, la telefonía, el video text, el POS (Point of Sail) y ahora último, los blogs.

En las cuatro esferas de las TIC antes enumeradas, concurren diversas tecnologías que más que ser nuevas, se caracterizan por presentarse en forma

convergente e integrada frente a la sociedad y posibilitan la obtención de datos, e información para ser aplicados a nuevos procesos de carácter productivos.

Las TIC están revolucionando a la sociedad en todo sentido. Efectivamente cuando se analiza desde una perspectiva histórica la fórmula toffleriana del cambio del poder (o powershift) encontraremos que en la era industrial o segunda ola, los medios más importantes de comunicación eran la televisión, la radio y la prensa escrita; hoy la sociedad se ha movido hacia una tercera ola, dejando atrás la época en que el poder se sustentaba en quien dominaba los procesos industriales y se ha producido una transferencia del poder radicándose en quien es capaz de administrar el conocimiento, proceso en el cual las TIC son parte esencial del mismo.⁶

Gasto en TIC como porcentaje del PIB (Diciembre de 2003)



6 Alvin Toffler establece tres olas en el desarrollo de la sociedad y en cada una de ellas asocia la economía, la guerra y los medios de comunicación. En una primera ola la economía era agraria y las guerras se daban por el control sobre los alimentos, en esta ola la información se transmitía de boca en boca. En una segunda ola, la economía se sustentaba en la producción industrial, requería otros medios de comunicación y aparece la prensa escrita y más tarde la radio y la televisión entre otros; las guerras eran por los recursos. En una época más reciente, surge la tercera ola basada en el dominio del conocimiento como principal factor de riqueza, los medios ya no operan independientes unos de otros sino más bien se ha producido una verdadera fusión de ellos. La guerra es tecnológica y de ideas. Vs. *El Cambio del Poder*, Alvin Toffler, Plaza & Janes editores, Barcelona, 1990.

Todos los Estados invierten importantes recursos en TIC y como lo indica el gráfico, Chile no está entre los países de mayor inversión en este rubro.⁷

LA GUERRA DE LA INFORMACIÓN

La Guerra de la Información pertenece a la quinta dimensión del conflicto ya que la primera corresponde a la guerra terrestre, la segunda a la marítima, la tercera a la aérea y la cuarta a la aeroespacial.⁸

Desde otra perspectiva podemos considerar que en la era moderna se han sucedido guerras de diferentes generaciones. William S. Lind establece cuatro generaciones para la guerra terrestre.⁹ Así, la primera generación de la guerra terrestre ocurre mediante la aplicación de la táctica de líneas y columnas en la cual las batallas eran formales y su campo ordenado. Este tipo de guerras se extendieron entre 1648 y 1860; en el ámbito marítimo, corresponde a este tipo de guerras las habidas entre las flotas de veleros que luchaban por alcanzar la posición más favorable respecto al viento, cortar la línea de navíos adversarios y utilizar las baterías de ambas bandas para la destrucción del enemigo. Este tipo de acciones tuvo su máxima expresión en la batalla de Trafalgar aunque sus procedimientos perduraron un tiempo.

La guerra de la segunda generación, desarrollada por el ejército francés durante y después de la Primera Guerra Mundial, buscó la solución del combate terrestre en la potencia de fuego en masas, la mayoría del cual era fuego de artillería de alto calibre entonces *“la artillería conquistaba y la infantería ocupaba”*.¹⁰ En el mar, el equivalente llegaría con el advenimiento de los buques con cascos protegidos y luego con la aparición del acorazado como buque capital de la flota. Aun cuando la aviación haya reemplazado en gran parte a la artillería y luego los misiles a ésta, ni siquiera las fuerzas armadas de Estados Unidos han abandonado totalmente esta modalidad de la guerra como ha sido posible observarla en Afganistán e Irak donde el bombardeo masivo (y también el llamado quirúrgico) contribuyeron al logro del objetivo.

La guerra de la tercera generación también fue un producto de la Primera Guerra Mundial, pero la desarrolló plenamente Alemania en el teatro europeo de la guerra siguiente; entonces fue conocida como guerra relámpago (*blitzkrieg*) o

7 *El Mercurio*, martes 11 de octubre p. B 10.

8 El general Ronald R. Fogleman, ex Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea de EE.UU. se refirió a la explosión de la información y a la proliferación del interés por las operaciones de información como la “quinta dimensión del conflicto”. Vs. *Information Operations: The Fifth Dimension of Warfare* en Observaciones presentadas a la Armed Forces Communications-Electronic Association, Washington DC, 25 de abril de 1995 en *Defense Issues* 10, N° 47(1995); pp.1-3.

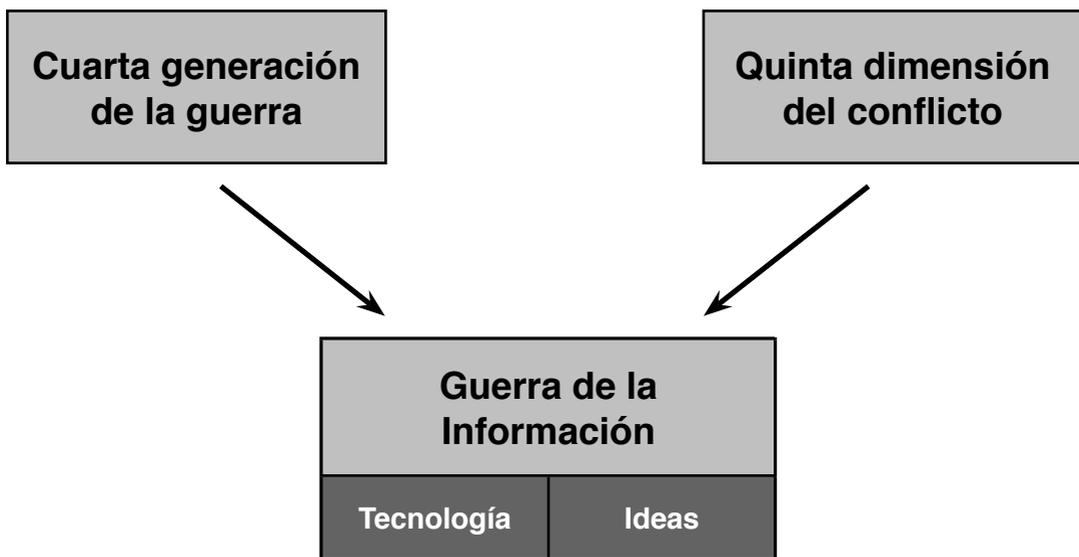
9 Para ver en detalle las cuatro generaciones de la guerra Vs. a William S. Lind, *Comprendiendo la Guerra de la Cuarta Generación*. En *Military Review*, January-February 2005, pp. 12-17.

10 *Ibidem*, p.12

de maniobras. La guerra relámpago, se caracteriza ya no por el empleo de masa y alta potencia de fuego, sino por la velocidad y sorpresa del ataque afectando la capacidad psicológica del oponente al verse física y mentalmente sobrepasado. En el ámbito marítimo la utilización de fuerzas ligeras y muy veloces dieron paso a una variante adicional por la lucha de los espacios marítimos, especialmente luego del reemplazo de las lanchas torpederas por unidades misileras. Maestros en este tipo de combate, los israelitas dieron cuenta de gran parte de las flotas de Siria y Egipto en la guerra del Yom Kipur.¹¹

En la guerra de la cuarta generación, las fuerzas armadas se encuentran luchando con un enemigo no estatal ya que ahora el Estado lucha con organizaciones como Al-Qaeda, Hezbolá o las FARC que muchas veces no tienen rostro o es muy difícil de identificar.

Sin que hayan desaparecido las dimensiones terrestre, marítima, aérea y aereoespacial, el conflicto actual también se lleva a cabo en un espacio muy poco definido: el ciberespacio y se conoce como guerra de la información en la que confluye la tecnología y la utilización de “ideas fuerza” para contribuir al logro de los propios objetivos o impedir que el adversario alcance los suyos. Es una guerra mediática en que además se confronta el Estado en contra de actores no estatales generándose una mezcla altamente explosiva.



11 Misileras israelitas utilizando la sorpresa y protegidas por equipos de guerra electrónica pudieron neutralizar a las fuerzas sirias en Latakia la noche del 6 de octubre de 1973, y la noche siguiente, a las fuerzas egipcias en Damietta-Baltim. Vs. Empleo táctico de lanchas misileras, Renato Valenzuela Ugarte en: *Revista de Marina* N° 05/1985, p. 737, Imprenta de la Armada, Valparaíso 1985.

En general se afirma que la guerra de la información es el conjunto de acciones orientadas a obtener superioridad informativa sobre el adversario, sobre los sistemas de información y redes informáticas y a la vez proteger a los propios sistemas de estas acciones que pueda realizar el oponente.¹² Una definición más precisa entrega la National Defense University (NDU) sobre la Guerra de la Información: *“Uso agresivo de los medios de información para conseguir los objetivos nacionales... la secuencia de acciones emprendidas por todos los participantes de un conflicto para destruir, degradar o sacarle ventaja a los sistemas de información de sus adversarios... y esto incluye, además, las acciones cuya intención es la de proteger los sistemas propios en contra de acciones hostiles”*.¹³

La guerra de la información tiene por objetivo poseer la mejor inteligencia del adversario, ojalá en tiempo real, las informaciones de las fuerzas propias y aliadas y del entorno del campo de batalla que permitan realizar las operaciones tendientes a la obtención de un objetivo determinado. Lo anterior demanda la existencia de un sistema de comunicaciones a nivel campos de acción del Estado, como también del gobierno con sus FF.AA. y al interior de éstas en donde la interoperatividad de la fuerza se vuelve algo esencial y muy difícil de alcanzar.

El objetivo o centro focal sobre el cual se hace el esfuerzo en la guerra de la información son los sistemas de mando y control, comúnmente llamados C4I2, los satélites, la opinión pública nacional e internacional, las organizaciones internacionales y los Estados de la comunidad internacional.

En la guerra de la información se trata de neutralizar computadores, sistema de comunicaciones, radares, satélites, puestos de mandos, sistemas de inteligencia y las personas que los operan como también de diseminar información falsa, tendenciosa y otras que refuercen en las mentes de combatientes y no combatientes el logro de los objetivos como asimismo que debiliten la capacidad psicológica del adversario y de las organizaciones que los apoyen. Es de carácter tecnológico y también de ideas fuerza.

Otras características de la guerra de la información indican que tiene un carácter ofensivo (actúa sobre los sistemas del adversario para neutralizarlo) y simultáneamente un carácter defensivo al proteger los propios sistemas de la acción del oponente. En este tipo de guerra se acciona en el ámbito de la tecnología como también en el de las ideas. Las acciones que comprende la guerra de la información

12 Information warfare is the offensive and defensive use of information and information systems to deny, exploit, corrupt, or destroy, an adversary's information, information-based processes, information systems, and computer-based networks while protecting one's own. Such actions are designed to achieve advantages over military, political or business adversaries. Ivan Golberg, Institute of Advances Study of Information Warfare en: www.psycom.net/iwar.1.html, fecha de consulta 21 de junio de 2005.

13 Definitions for the Discipline of Warfare and Strategic, Washington DC, School of Information Warfare and Strategic, National Defense University, sin fecha.

se ejecutan tanto en tiempo de guerra, como durante las crisis y también en tiempo de paz y en múltiples ocasiones sus efectos pueden pasar en forma inadvertida. En la guerra de la información enfrentamos un campo de batalla sin dimensiones físicas y por ello se dice que en este tipo de guerra sus efectos son transparentes, e invisibles.

Lo que ocurre en el campo de batalla de la guerra de la información excede a lo puramente militar y el accionar no tiene fronteras ni santuarios; en gran medida depende de la cibernética: hardware y software. La guerra de la información se desarrolla y ejecuta bajo condiciones de control muy difíciles de establecer.

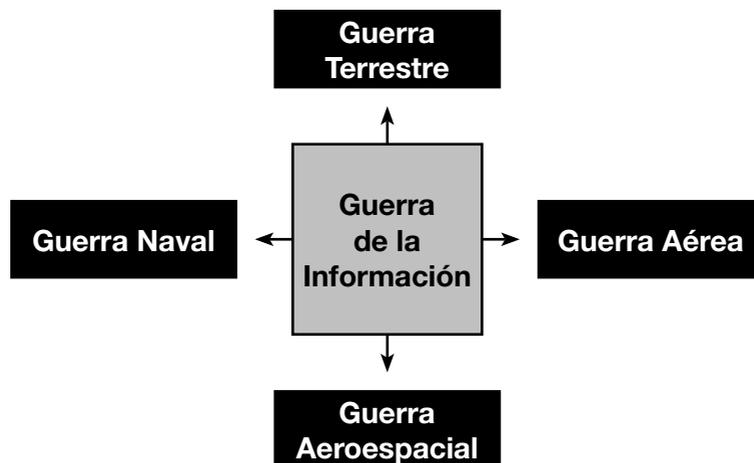
En la Guerra de la Información hay ciertos procesos claves que se deben llevar a cabo para minimizar los eventuales daños que pueda infligir el adversario:

- Protección del medio ambiente de la información.
- Detección de los ataques del adversario.
- Capacidad de recuperar la operatividad de los propios sistemas después de un ataque.
- Generar una respuesta al ataque.

Como se comprenderá y dado que las fuerzas propias no sólo están expuestas a un daño físico sino además a una guerra de ideas, también es necesario poner mucha atención en los medios de difusión tales como la televisión, la prensa escrita y la radio que se convierten en verdaderos agentes para promover los objetivos propios y contrarrestar los del adversario; sin embargo, la comunicación a través de internet es más difícil de controlar, especialmente ahora con la irrupción de blogs y bloggers.¹⁴

En las guerras en que ha estado involucrado Estados Unidos en los últimos años ha existido un laboratorio de armas nuevas y también un laboratorio para el control de los medios; basta observar que en la guerra para derrocar a Saddam Hussein, las fuerzas estadounidenses operaban con periodistas que las acompañaban en los despliegues operativos con lo que se lograban dos objetivos: por una parte comprometerlos con el desarrollo de las acciones en el terreno y por otra el periodista perdía la visión de conjunto que para informarse de la acción global quedaba supeditado a la información que le entregaran los mandos militares o políticos. A estos periodistas también se le controlaba el material que producían, evitándose la divulgación de imágenes que mostraran los daños a las fuerzas estadounidenses y de este modo, se neutralizaban los efectos negativos que producirían en la opinión pública.

14 Durante la guerra en Irak, un blogger anónimo, que se identificaba con Salam Pax relata el ambiente de la capital iraquí cobrando gran popularidad entre cibernautas de todo el mundo. Vs. *El Mercurio*, 25 de septiembre de 2005, p. E 6.



En la guerra de 2003 de Estados Unidos para derrocar a Saddam Hussein se buscó condicionar a la opinión pública de Estados Unidos y de la comunidad internacional para obtener el apoyo interno y de las diversas potencias para concitar una acción multilateral y obtener el objetivo político de guerra. Estados Unidos combatió en las cinco dimensiones del conflicto.

Figura N° 1
Porcentaje de la población en contra de la Guerra en Irak

Estados Unidos	30%
Reino Unido	51%
Alemania	69%
Polonia	73%
Francia	75%
Italia	81%
España	81%
Turquía	86%

DATOS OBTENIDOS ENTRE EL 14 Y 16 DE MARZO DEL 2003
POR EL PRINCETON SURVEY RESEARCH ASSOCIATES¹⁵

¹⁵ Texto extractado de un estudio de José María Tortosa. Vs. Los Medios y la Guerra en: <http://www.saldepremsa.org/art461.htm>, fecha de consulta 22 de agosto de 2005.

Como se observa en la figura N° 2, lo que señala Michael Dobry¹⁶ respecto a las fases y dinámica de las crisis internacionales adquiere plena validez en cuanto a los efectos de la guerra de la información en dicho proceso. Efectivamente, en tiempos de paz, cuando el sistema internacional se encuentra en condición de equilibrio o de estabilidad, su función es influenciar; en tiempos de precrisis, cuando se presentan los primeros signos de que el sistema comienza a desestabilizarse, la guerra de la información contribuye a la disuasión; cuando la crisis es de carácter ostensible, la guerra de la información facilita el logro del objetivo político de la crisis; y, finalmente, cuando se ha superado la crisis, la guerra de la información contribuye a restablecer la normalidad para que el sistema adquiera la nueva condición de equilibrio deseada.

Figura N° 2

	PAZ	PRE CRISIS	CRISIS	POS CRISIS
CAMPOS	I		F	R
ECONÓMICO	N	D	A	E
DIPLOMÁTICO	F	I	C	S
MILITAR	L	S	I	T
INTERNO	U	U	L	A
	E	A	I	B
	N	D	T	L
	C	I	A	E
	I	R	R	C
	A			E
				R

TERRORISMO Y CONTRATERRORISMO EN LA GUERRA DE LA INFORMACIÓN

Los integrantes de los grupos terroristas que participaron en los atentados terroristas en EE.UU., España e Inglaterra operaron en base a patrones conductuales más o menos similares: aprovechando las facilidades del mercado financiero de un mundo globalizado y las posibilidades que brindan las TIC, trasladaron capitales para financiar sus actividades a la vez que utilizaban los medios de comunicación

16 Para ver la dinámica de las crisis internacionales Vs. *Sociología de las Crisis Políticas*, DOBRY, Michael. Siglo XX de España, editores S.A., 1988.

de la primera ola (de voz en voz) y de la tercera ola (internet) para coordinar sus actividades. La respuesta de los gobiernos afectados por estos ataques terroristas tuvo diferentes variantes, pero al menos dos acciones fueron el denominador común: el seguimiento a las fuentes de financiamiento que emplearon los terroristas y el rastreo de todo tipo de comunicaciones en orden de verificar indicios que condujeran a los autores materiales e intelectuales de los atentados; entonces Estados Unidos e Inglaterra principalmente, reactivaron la red Echelon¹⁷ para hacer el seguimiento de todo tipo de comunicaciones y rastrearon las pistas que llevarán a descubrir los grupos terroristas y sus fuentes de financiamiento para intentar capturar a los autores intelectuales de los atentados. En esta etapa de la ofensiva antiterrorista, los gobiernos de los países afectados utilizaron todas las facilidades que proporcionan las TIC.

El sistema de espionaje Echelon se basa en la escucha de las comunicaciones y su posterior filtrado que consiste en detectar una palabra clave o una combinación de éstas. El programa del sistema incluye palabras en diferentes idiomas (inglés, español, francés, alemán, árabe, griego, japonés, etc..) y cada término sospechoso de relacionarse con actividades terroristas (como por ejemplo bomba, Sadam, atentado, explosivo, etc...), recibe una clave. Se dice que el sistema es capaz de filtrar hasta 2.000 millones de mensajes por hora. Cuando se detecta una comunicación conteniendo palabras claves o algunas de las combinaciones preestablecidas en un mismo mensaje, el sistema informático comienza a monitorearla y grabarla para luego ser enviada a distintos centros de análisis para su evaluación y seguimiento.

La red Echelon es administrada por la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de Estados Unidos y su utilización ha sido fuertemente cuestionada por los países de la Unión Europea que ven en ella un instrumento capaz de desvirtuar el fin de su uso al constatarse que se estaría empleando para espiar a la empresa privada conculcando la libertad de expresión. El Parlamento Europeo ha manifestado una alta preocupación porque se estaría vulnerando la privacidad de las instituciones y de las personas habiendo emanado un informe recomendatorio para los países

17 Echelon es un término inglés que significa escalón. Echelon es un programa informático. La red Echelon en cambio sería un entramado de antenas, estaciones de escucha, radares y satélites, apoyados por submarinos y aviones, unidos de bases terrestres, y cuyo objetivo es capturar las comunicaciones tales como los correos electrónicos, faxes, comunicaciones por cable, por satélite, radio, conversaciones telefónicas. Los orígenes de la red se remontan al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos y Gran Bretaña crearon un sistema conjunto de espionaje e intercambio de información denominado UKUSA, término resultante de la unión de UK (United Kingdom) y USA (United States of America) y que se basaría en una lista de actividades y responsabilidades denominada SIGINT. A este entramado se le fueron uniendo países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En menor medida, también estuvieron implicadas Francia y Alemania aunque se salieron poco después. Sobra decir que por aquella época, de satélites y tecnologías parecidas, nada de nada. El nacimiento real de la red Echelon como tal, se produjo hacia 1977, cuando satélites-espía y estaciones de escucha fueron capaces de interceptar los satélites de comunicación de las redes de satélites INMARSAT e INTELSAT. Una descripción completa se puede encontrar en: http://web.ono.com/usr/Agika/6temas_relacionados/echelon.htm, fecha de consulta 25 de septiembre.

integrantes de esta organización política.¹⁸ Surge entonces un grave problema al colisionar dos derechos fundamentales en la sociedad: La libertad de las personas con la seguridad nacional.

En la guerra de ideas que se produce en la Guerra de la Información, los terroristas también luchan para lograr el apoyo a su causa. José María Tortosa señala que la comunidad internacional no conoce la realidad de lo que piensa el pueblo iraquí y en un estudio preparado el 10 de abril de 2004 respecto de lo que ocurría en Irak señala: *“el 48% de los iraquíes aprobaban la invasión que derrocó a Saddam y que el 72% consideraba que su situación era buena y lo que es más sorprendente aún, más del 44% de la población iraquí consideraba que la situación médica, el suministro de agua, las actividades del gobierno local y el nivel de seguridad eran mejores que antes de la guerra. Además el 72% de estas personas estimaba que esos servicios mejorarían después de la guerra”*.¹⁹

A MODO DE CONCLUSIÓN

En el nuevo escenario político-estratégico, dominado por elementos tales como la globalización, informatización de la sociedad y dominio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la solución del conflicto enfrenta nuevos desafíos ya que ahora el medio en el cual se desenvuelve se torna mucho más complejo; el escenario deja su condición de tridimensional, siendo muy difícil delimitar.

La mayor dificultad radica en que el campo de batalla ya no es sólo terrestre, marítimo, aéreo y aereoespacial, sino además, cibernético y mediático, estos dos últimos con la “guerra de la información” en su variante tecnológica y de las ideas es el espacio del nuevo campo de batalla; aquí es donde se despliegan las nuevas armas, ahora aparecen otras asimetrías que dejan al descubierto nuevos riesgos que afectan a la seguridad y defensa al enfrentarse a un enemigo cada día más invisible y poderoso.

18 El informe del Parlamento de la Unión Europea respecto a la red Echelon puede verse en <http://cryptome.org/echelon-ep-fin.htm>, fecha de consulta 25 de septiembre de 2005.

19 Texto extractado de un estudio de José María Tortosa. Vs. Los Medios y la Guerra en: <http://www.saldeprensa.org/art461.htm>, fecha de consulta 22 de agosto de 2005.

LA PERSISTENCIA DE LOS RIESGOS TRADICIONALES A LA SEGURIDAD NACIONAL

(DICTADA EN EL "III SEMINARIO IBEROAMERICANO DE PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA", DESARROLLADO EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO "GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO", EN MADRID, ESPAÑA, EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2005)

GUILLERMO CASTRO MUÑOZ*

Los escenarios geográficos globales actuales cuentan con distintos grados de realidad frente a la ocurrencia o presencia de las llamadas amenazas o riesgos tradicionales.

La lógica de la Guerra Fría, como también aquella que imperó en forma posterior, ha sido modificada por impactantes sucesos transversales, que han obligado, a lo menos, a reevaluar variables y concepciones de seguridad y defensa.

Realidades concretas de hoy son, la alta incidencia e impacto de la interdependencia, como elemento catalizador, la escasa probabilidad de expansión de las crisis o guerras convencionales y la relación preponderante que existe entre la presencia y activación de conflictos internacionales y el grado de desarrollo y consolidación de los Estados.

A. INTRODUCCIÓN

Efectuar una conferencia sobre la persistencia de los riesgos tradicionales a la seguridad nacional, obliga en primer término a precisar la noción de riesgos tradicionales. En este sentido, y para los efectos de la presente ponencia, me permito puntualizar que las nociones de riesgo y amenaza tradicional serán consideradas como sinónimos y que para los efectos de esta presentación utilizaré principalmente la noción contemplada en la actual política de defensa de Chile. La cual, en síntesis, considera que ambos conceptos "se vinculan a situaciones de seguridad de origen estatal y corresponden, en términos generales, a conflictos interestatales de orden territorial o de soberanía".¹

La existencia de situaciones de este orden no está descartada en el mundo contemporáneo, al menos en nuestra región. En otras palabras, la presente situa-

* General de Brigada del Ejército de Chile, actualmente es el Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE.). Entre otros títulos es Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, posee un postítulo en Relaciones Internacionales en el Colegio Industrial de Defensa (USA.) mención "EE.UU. y América Latina" y otro de Seguridad Regional, en el Colegio Interamericano de Defensa (USA.)

1 *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Edición 2002. Parte II, Capítulo 3. Riesgos y Amenazas. p. 63.

ción internacional, junto a la emergencia de las nuevas amenazas de naturaleza transnacional, no excluye la vigencia de las amenazas convencionales.

Ahora bien, si analizamos los diversos escenarios geográficos globales, nos damos cuenta que la posibilidad de conflicto tradicional se encuentra presente en diverso grado como posibilidad de ocurrencia. De allí entonces, que es necesario identificar: ¿Cuáles son algunas de sus características y factores que posibilitan su pervivencia?, ¿Dónde se producen con mayor intensidad?, ¿Cómo se comporta dicha posibilidad en el actual escenario internacional ante la eclosión de las nuevas amenazas?, ¿Cuáles son algunas formas de avanzar en su solución? Todas las interrogantes antes descritas forman parte de la presentación y, en el desarrollo de ella, espero abordarlas satisfactoriamente.

Consecuentemente, trataré en primer término el estado actual del escenario internacional, para luego abordar la realidad y dimensión de los riesgos tradicionales, finalizando con algunas conclusiones de carácter general.

B. ACTUAL ESTADO DEL ESCENARIO INTERNACIONAL

A inicios del siglo XXI, el mundo se encuentra en medio de grandes y revolucionarios cambios en el escenario de seguridad internacional. En dicho contexto, las fuerzas desatadas por el fenómeno de la globalización² en sus dimensiones económicas, tecnológicas, culturales y sociales, se encuentran impactando a los diversos actores internacionales transformando los tradicionales conceptos estratégicos relacionados con la seguridad y la defensa, como asimismo, la práctica de los conflictos inter e intrasocietarios e inter e intraestatales.

Tal escenario comenzó a delinearse al término del proceso bipolar y se ha acelerado después de los atentados terroristas ocurridos en septiembre del 2001 en los EE.UU. de A., marzo del 2004 en Madrid y en julio de 2005 en Londres.

Ello nos lleva a preguntarnos, ¿En qué aspectos el actual escenario internacional difiere del escenario de la Guerra Fría? Al respecto, habría que señalar que, durante dicho período, las variables estratégicas –en su dimensión de seguridad y defensa– dominaron el contexto internacional en el marco de un escenario bipolar observable en todos los ámbitos, desde el político y económico hasta el cultural. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría, con la apertura de las economías nacionales y la globalización de los mercados, así como el impacto de algunas teorías que nos anunciaban el fin de la historia,³ las variables estratégicas dejaron su lugar a una

2 La globalización entendida como fenómeno en tanto la apertura de las sociedades, economías y tecnologías de acuerdo con la académica norteamericana Maryam Cusimano en su libro *Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda*. 2nd ed. Thomson Wardsworth, 2003.

3 Se alude a la teoría de la interpretación lineal de la historia que desarrolló el académico del Centro de Estudios Internacionales Paul Nitze de la Universidad John Hopkins, Francis Fukuyama.

variable indómita –la económica. Cuando pensábamos que dicha variable junto a un unipolarismo estratégico dominaría el escenario internacional por muchos años, sucedieron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, los cuales, como hito, nos recordaron que las variables estratégicas en su dimensión de seguridad y defensa no debieran haber pasado a un segundo plano. Más aún, los sucesivos atentados de Madrid y Londres nos han señalado que dichas variables, en el actual escenario internacional, más que competir, deben necesariamente compartir el protagonismo en un justo equilibrio.

En dicho escenario el carácter multifuncional de las capacidades estratégicas de los Estados se traduce, en la práctica, en que las FF.AA. tiendan a cumplir un rol en el marco de ambas dimensiones, las cuales en el ámbito de la defensa se relacionan con la posibilidad no descartable de enfrentar un conflicto convencional, o bien, coadyuvar a los esfuerzos de carácter multisectorial y multidisciplinarios que los Estados realizan para enfrentar amenazas en la esfera de la seguridad, los cuales presentan, a su vez, características marcadamente sociales, o bien, de carácter crítico como son el terrorismo, narcotráfico, delincuencia organizada, etc.

De tal manera, podemos afirmar, que estas últimas amenazas constituyen un elemento común en los conceptos estratégicos⁴ contenidos en la doctrina de la OTAN, en la doctrina militar de la Federación Rusa,⁵ y en la “Declaración de la Conferencia Especial de Seguridad”, de México 2003⁶ –que engloba a todo el continente americano– y en las concepciones generales de las grandes potencias del Asia, como China y la India, circunstancia que nos permite afirmar que ellas constituyen preocupaciones constantes de carácter universal en el actual escenario internacional.

Sin embargo, es pertinente también llamar la atención sobre el hecho de que las mismas concepciones de seguridad y defensa, que ya hemos citado –las cuales constituyen los referentes obligados en todo análisis político-estratégico de carácter global– haciendo gala de un prudente realismo político y estratégico, son explícitas al señalar que si bien es cierto las posibilidades de que se produzcan grandes guerras de carácter regional o hemisférico han disminuido considerablemente en el proceso político contemporáneo, ellas no han desaparecido del todo, de forma tal que las capacidades estratégicas que mantienen los Estados han experimentado una disminución cuantitativa que ha sido compensada cualitativamente con la incorporación de desarrollos tecnológicos, obedeciendo a una lógica político-estratégica que preside la mayoría de los procesos de transformación de los ejércitos, actualmente en ejecución.

4 Ver concepto estratégico de la OTAN, Editorial Oficina de Información y Prensa de la OTAN, Bruselas, 2004.
5 Doctrina Militar de la Federación Rusa, Oficina de Prensa, Ministerio de Defensa, Moscú, 1999.
6 Ver OEA. Comisión de Seguridad Hemisférica. Conferencia Especial de Seguridad, México, Octubre 2003.

Así, la capacidad militar de los países se integra armónicamente a la estructura estratégica de los Estados, de forma tal que interactuando con los diferentes sectores de la actividad estatal se transforman o constituyen un efectivo instrumento de la política exterior que permite potenciar tanto la cooperación en el aprovechamiento de las oportunidades de fortalecimiento de la paz y estabilidad internacionales, que brinda la dinámica de los procesos internacionales, a la vez que constituyen un factor de disuasión relevante.

En tal sentido, estimo pertinente llamar la atención sobre el hecho incontestable de que el conflicto y su manifestación más extrema, la guerra, no son fenómenos militares, sino de naturaleza esencialmente política. De tal manera, la fuerza militar del Estado no puede ser sino instrumental a los fines del Estado, que es el que, en definitiva, materializa la disuasión, así como la cooperación, que le permite alcanzar sus fines de política exterior y contribuir a la paz y estabilidad del sistema internacional.

Estos conceptos, que son hoy la referencia obligada de los estudios estratégicos, en los términos en que coinciden historiadores, politólogos, lingüistas, como John Keegan, Robert Keohane, Humberto Eco, así como el distinguido estratega español Miguel Alonso Baquer, representan las capacidades estratégicas que –desde el punto de vista de las necesidades que se deducen de la problemática de seguridad y defensa contemporánea– deben desarrollar los Estados para participar del proceso político con un amplio abanico de opciones, que le permitan crear niveles de cooperación tales que, traducidos en términos de interdependencia, sean capaces de reducir la importancia relativa de los potenciales conflictos de forma tal, de que ésta constituya un freno político natural a la escalada de los procesos conflictivos, sean éstos convencionales o de otro tipo.

Esta circunstancia, que constituye un lugar común en el estudio científico del conflicto contemporáneo, no hace sino reflejar el hecho de que no se producen rupturas definitivas, si es que existe una verdadera interdependencia, basada en una red de intereses y relaciones multidimensionales de carácter común. Ello constituye la expresión de la observación de una realidad de la dimensión conflictiva de la globalización que Joseph Nye y Robert Keohane, tras una temprana observación de la realidad ellos denominaron “interdependencia compleja”.⁷

Ello viene a ratificar que la globalización, como el fenómeno de mayor gravitación en el sistema y en el proceso político internacional actual, presenta simul-

7 Se alude a la teoría desarrollada por Joseph Nye y Robert Keohane denominada “interdependencia compleja”. Ver también CONTRERAS, Arturo. *Conflicto y Guerra en la Post Modernidad*. Mago Editores. Capítulo II. Teoría de Conflicto. 2ª Edición. Santiago. 2005. En dicho texto, el autor menciona que las razones por las cuales no se producen rupturas definitivas entre los Estados es cuando existen interdependencias basadas en intereses tangibles que relativizan las causas o razones de conflicto en tres dimensiones: en el nivel vecinal, la subregional y en el marco de los procesos de integración consolidados.

táneamente y en forma no excluyente, aunque sí de variable intensidad, riesgos, amenazas y desafíos, pero al mismo tiempo oportunidades, cuya identificación es una responsabilidad insoslayable del Estado contemporáneo en su compromiso de la búsqueda de un entorno de mayor seguridad y estabilidad internacional.

En dicho contexto se puede afirmar que la validez y probabilidad de las hipótesis bélicas, en el marco de los conflictos y amenazas tradicionales, será inversamente proporcional al grado de aprovechamiento de las oportunidades que brinda la globalización en el marco de procesos de cooperación, asociación y de interdependencia, los cuales se concretan en dos dimensiones complementarias: la cooperación bilateral y la multilateral.

En síntesis, hemos transitado desde un escenario internacional, de Guerra Fría, caracterizado en lo convencional por el enfrentamiento de las FF.AA. en conflictos clásicos y, en lo nuclear, por la disuasión hacia un escenario en donde las FF.AA. son activos instrumentos del poder nacional tanto en la disuasión para evitar conflictos como en la cooperación internacional para neutralizar amenazas transnacionales.

C. REALIDAD Y DIMENSIÓN DE LOS RIESGOS TRADICIONALES

En el contexto de lo anteriormente expuesto, resulta evidente que la ampliación de los conceptos de seguridad y defensa a la luz de la evolución de los procesos políticos, tanto internos como internacionales, confirma la vigencia de la doble dimensión del conflicto, la cual oscila entre cooperación y confrontación y hace que éstos tengan también una doble dimensión en la cual la variable tradicional se incrementa en el nivel local a medida que la probabilidad de ocurrencia de un conflicto a gran escala se reduce en el nivel global. Se verifica así un aumento en la interacción conflictiva que se produce en conjuntos geopolíticos y geoestratégicos, cuyas unidades políticas se encuentran fragmentadas y con procesos incipientes o intermedios de consolidación del Estado.

A esta categoría corresponden la mayoría de las guerras internacionales que se han producido, desde el término de la era bipolar, las cuales se circunscriben a regiones geográficas en la cual los procesos políticos de integración no han logrado consolidarse, o bien donde la integración regional no presenta procesos de cooperación y consecuentemente de interdependencia significativos, como también, donde determinadas variables históricas o geoestratégicas continúan vigentes con distinta intensidad y/o presencia cíclica.

Por lo tanto, las reducidas hipótesis de conflictos tradicionales que se expresan actualmente en el escenario internacional se caracterizan, por una parte, por su carácter vecinal y, por otra, por su escasa probabilidad de expansión a niveles regionales manteniéndose, en lo general, limitadas geográficamente, circuns-

tancias éstas que facilitan la intervención, en cualquiera de las formas que permite el Derecho Internacional de los organismos de seguridad colectivos, con lo cual la solución de este tipo de conflictos tiene una alta probabilidad de solución multilateral. Ejemplifican esta aseveración los conflictos potenciales en el África, Sudeste Asiático, Asia Central y regiones específicas de América Latina.

Una reflexión especial merecen en este sentido los conflictos armados de carácter interno, los cuales tienen una relación directa con el nivel de desarrollo de las capacidades estatales de consolidación institucional, lo que, a partir del 11 de septiembre del 2001, presenta una dinámica inversa a la tendencia en la debilitación del Estado que se verificó en los primeros años de la Posguerra Fría.

En otras palabras, a partir de los atentados terroristas del 2001, la seguridad internacional le reclama a los Estados, como principales sujetos de derecho internacional, una efectiva consolidación de sus capacidades institucionales para neutralizar los riesgos y amenazas que representan la existencia de áreas sin ley, espacios vacíos y Estados débiles.

Este fenómeno reviste especial importancia toda vez que el multilateralismo,⁸ que propicia y representa el funcionamiento del sistema de seguridad internacional, requiere para enfrentar tanto las amenazas tradicionales como especialmente las no tradicionales de carácter transnacional, del desarrollo de capacidades que le permitan el ejercicio de una “soberanía efectiva”.⁹

Ahora bien, y retomando el tema central de la ponencia, es pertinente agregar que de manera generalizada los Estados determinan situaciones eventuales en que las amenazas convencionales podrían materializarse. Estas situaciones eventuales reciben el nombre de “hipótesis de conflicto”, cuyos rasgos generales en nuestro caso consideran los siguientes:¹⁰

Su origen es diferente en las distintas áreas del planeta.

- La identificación de una hipótesis de conflicto es distinta de su probabilidad de ocurrencia.
- En un contexto de interacción y cooperación, la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto disminuye y esta disminución estimula, a su vez, la voluntad por identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación.

8 En el caso de Chile, uno de los principios de la política exterior del Estado.

9 Capacidad del Estado de hacer llegar a la totalidad de su territorio el imperio de la ley, las posibilidades de desarrollo y los beneficios de la civilización. Se alude a la interpretación que sostiene John Agnew, en su artículo sobre regímenes de soberanía, soberanía efectiva y territorio sobre el tiempo y espacio.

10 *Libro Defensa Nacional*, op. cit., pp. 65 y 66.

Las hipótesis de conflicto, aunque tengan un bajo índice de probabilidad en la región, siguen constituyendo situaciones eventuales posibles y, por lo tanto, entrañan un riesgo latente. Para las naciones hispanoamericanas estas hipótesis subsisten ya sea como problemas de delimitación limítrofe pendientes, derivados de la estructura administrativa del imperio español que se proyectó a las nuevas naciones independientes, ya sea como antagonismos emanados de conflictos bélicos suscitados entre ellas o entre alguna de ellas y otros Estados, o como consecuencia o en asociación con propuestas de revisión de tratados vigentes o diferencias sobre puntos de interpretación de instrumentos, en particular aquellos ya ejecutados.

Los procesos de integración y cooperación en distintas áreas del continente americano, iniciados a finales del siglo XX y que aún continúan en curso, han ido acompañados del desafío de generar confianza para remover los elementos que configuraron hipótesis de conflicto en esas áreas y así avanzar hacia etapas más profundas en las relaciones entre los Estados. El proceso, que podría conducir a despejar tales hipótesis, es de ritmo variable y depende de que exista voluntad política de las partes para impulsarlo.

En este proceso, las Fuerzas Armadas sin duda constituyen un activo mecanismo para establecer nuevos vínculos de cooperación en el ámbito de la Defensa, sin que dejen de cumplir el papel constitucional que el Estado les asigna.

En este sentido, no parece apropiado reducir el empleo de las Fuerzas Armadas a hipótesis de conflicto tradicionales que tienen diferentes grados de vigencia y validez. Éstas actúan según las directrices de una Política de Defensa que está estrechamente ligada a la política exterior del país,¹¹ ya que ambas —el caso chileno es elocuente— están concebidas en la perspectiva de asegurar un ambiente de paz que permita a la nación avanzar en el logro del bien común y en función de la cual el Estado estructura un aporte coherente a través de la convergencia de todas sus capacidades estatales en la promoción de la paz y estabilidad del sistema internacional, lo cual, como ya enfatizamos, encuentra su centro de gravedad en la cooperación bilateral y multilateral.

De igual forma, nuestra mirada a los conflictos tradicionales, no puede obviar la relación existente entre el respectivo proceso de consolidación de los Estados —caracterizado por el nivel de institucionalidad, gobernabilidad, imperio de la ley, nivel de corrupción, control y equilibrio de poderes, profesionalización de las Fuerzas Armadas, entre otros factores— y la eclosión de nuevos riesgos o amenazas.

A nuestro juicio las áreas geográficas con Estados con incipientes grados de desarrollo de su proceso de consolidación, poseen un mayor riesgo en la ma-

11 *Ibidem*, pp. 65 y 66.

nifestación de conflictos tradicionales. Comparativamente, a modo de ejemplo, en Europa, dado su avanzado proceso de consolidación, presenta casi nulas posibilidades de conflicto de esta naturaleza. El punto es que Estados, con altos grados de madurez tanto en sus institucionalidades nacionales como comunitarios, favorecen procesos de cooperación y de asociación en diversas materias que permiten altos niveles de interdependencia, en donde la posibilidad de un conflicto tradicional se minimiza.

En esa perspectiva y considerando el rol preponderante que juega el Estado como el principal sujeto político de derecho internacional, la problemática de la seguridad y de la defensa en el campo internacional no puede sino girar en torno al Estado Nación. Dicha problemática tampoco puede prescindir de la doble dimensión interna y externa que involucra el bien común de la sociedad a cuyo servicio se encuentra, lo cual en términos generales expresan o asumen con distintos énfasis y matices las diferentes concepciones de seguridad nacional que formulan las múltiples políticas de seguridad y defensa que explicitan los Estados individualmente considerados, o bien, aquellas que se encuentran desarrolladas en concepciones de seguridad cooperativas, asociativas y colectivas que forman parte de la cooperación internacional multilateral.

En dicho contexto, el proceso político internacional en términos generales no presenta contradicciones entre la seguridad nacional de los Estados y la seguridad internacional, en los términos que la hemos explicado, sino que por el contrario, se evidencia una creciente convergencia, así como subsidiariedad, de ambos niveles de seguridad, sin lo cual los estados de incertidumbre y de inseguridad que conlleva la globalización adquirirían grados exponenciales.

D. CONCLUSIONES

Consecuente con la lógica que hemos seguido en el análisis de los fenómenos internacionales, asociados a la pervivencia de los riesgos tradicionales, podemos concluir en algunos aspectos que constituyen datos ineludibles de la ecuación político-estratégica vinculada a la mantención de la paz, de la seguridad y de la estabilidad internacional.

En lo que se refiere a la dinámica de los procesos de globalización y político-internacional, existe una relación entre el nivel de desarrollo del proceso de consolidación y madurez del Estado, el nivel de desarrollo de los procesos de cooperación vecinal, regional y hemisféricos y la posibilidad de ocurrencia de conflictos tradicionales.

Existe también una relación inversa entre la disminución de la posibilidad de que dichos conflictos se produzcan a escala regional o mundial con el aumento de las posibilidades de ocurrencia en el nivel vecinal, los cuales de materializarse

se mantendrían limitados geográficamente sin afectar al sistema internacional en su conjunto. En ese sentido, el factor gravitante de dicha limitación está constituida por el interés del poder regional, hemisférico o mundial predominante de que determinados conflictos no superen determinadas intensidades.

Del mismo modo, existe una relación inversa entre las posibilidades de conflictos convencionales y el grado de interdependencia que alcanza la integración cooperativa en sus dos dimensiones principales: la cooperativa multilateral y la bilateral, la cual se verifica en los ascendentes procesos de cooperación y de asociación presentes en el actual escenario internacional. De esta forma, en el caso regional el proceso de integración chileno-argentino se constituye en un referente de asociación estratégica de gran proyección en el ámbito del Cono Sur.

No existen contradicciones necesariamente entre un Estado fuerte y capaz de ejercer una soberanía efectiva y la cooperación internacional multilateral en la solución de los problemas de seguridad y defensa contemporáneos. En dicho contexto, la globalización ratifica desde el punto de vista de las amenazas tradicionales y emergentes la total, absoluta y necesaria vigencia del Estado Nación como contrariamente a las ideas que predominaron a los inicios de la era posbipolar. Es decir, en las últimas dos décadas del siglo XX.

La pervivencia de las amenazas tradicionales en el actual escenario internacional, las cuales se encuentran interactuando con las amenazas no tradicionales impactando en forma conjunta los ámbitos de la seguridad y de la defensa, imponen un mayor desafío a los tradicionales roles de las fuerzas militares, en tanto las obliga, como instrumentos del poder nacional, a desarrollar nuevas capacidades las cuales están siendo manifestadas, en diverso grado, en los actuales procesos de transformación de la fuerza en curso en la mayoría de las FF.AA. occidentales y que, en nuestro caso, se expresan bajo el principio de la multifuncionalidad de las capacidades estratégicas de la fuerza militar, en el contexto de dos ejes de acción complementarios denominados disuasión y cooperación internacional, al margen de otros dos de carácter societal, relacionados con el desarrollo nacional y la cohesión social.

Si bien a nivel internacional hay una maduración y claridad para enfrentar los diversos conflictos que se presentan –al margen de su raíz u origen– en términos de mediación e intervención, no ocurre lo mismo con la vertiente de la prevención.

En la perspectiva señalada, la construcción efectiva de “modelos de seguridad flexible” a lo menos de carácter subregional, aparece como el gran desafío –pero altamente complejo– a concretar para fortalecer efectivamente la débil vertiente de la prevención. Estos modelos son la base para un Sistema de Seguridad Cooperativo entre los Estados, aun cuando se debe tener presente que deben recoger las particularidades de todos los actores.

En síntesis, la línea de acción que teóricamente se nos presenta como la más coherente para el logro de una paz estable y duradera es el compromiso de los Estados con la integración regional y una cooperación multilateral y bilateral fecunda en términos de interdependencia, proceso que, en nuestro caso, constituye una voluntad explícita que el gobierno de Chile ha plasmado en su Política Exterior y su Política de Defensa y que las FF.AA. de nuestro país han incorporado como tareas ineludibles de su quehacer profesional en el logro de los objetivos nacionales.

HACIA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL, A TRAVÉS DE UN PROCESO PARTICIPATIVO Y DE DIÁLOGO, EN UN ESCENARIO DE GLOBALIZACIÓN, INCERTIDUMBRES, RIESGOS Y AMENAZAS MULTIFORMES Y EN EL CONTEXTO DE ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

(DICTADA EN LA VI CONFERENCIA DE DIRECTORES DE COLEGIOS DE DEFENSA DE IBEROAMÉRICA, EN MONTEVIDEO, URUGUAY, DEL 3 AL 7 DE OCTUBRE DEL 2005)

A. INTRODUCCIÓN

Antes de entrar al tema planteado, me parece necesario recordar brevemente y en términos generales lo que es el proceso de globalización y sus implicancias, para luego precisar las características que ha tenido en Chile el proceso de elaboración de su política de defensa y sus alcances como Política de Estado, en un escenario globalizado que encuentra como signo distintivo en nuestro caso, un país inmerso en exitosos procesos multilaterales y con avances concretos también, en el ámbito de la integración bilateral y subregional.

Concepto de globalización

La globalización que es un fenómeno de tipo internacional, se ha caracterizado principalmente por una intensa penetración mundial de capitales financieros, comerciales e industriales, que ha permitido que la economía mundial moderna abra espacios de integración activa que intensifiquen la vida económica mundial. Surge como consecuencia de la internacionalización cada vez más acentuada de los procesos económicos, de los conflictos sociales y de los fenómenos político-culturales.

Más allá del ámbito económico, emerge como resultado de la innovación humana y del progreso tecnológico, manifestado por la creciente interdependencia entre los países, en aspectos culturales, políticos y ambientales más amplios.

Está potenciada por los medios masivos de comunicación y su influencia se hace sentir sobre los aspectos socioculturales y políticos de los países involucrados, porque permite difundir ideas a cientos o miles de millones de personas.

Los mercados, el capital, la producción, la gestión, la fuerza de trabajo, la información, el conocimiento y la tecnología se organizan en flujos que atraviesan las fronteras y tienden a escapar de los límites o controles nacionales y a asumir una lógica de red transnacional y global.

Autores como Keohane y Nye han propiciado una visión interesante de tener presente, acuñando el concepto de “interdependencia compleja”, sobre el cual

señalan que la globalización es un fenómeno que viene de la mano del globalismo y de la interdependencia. El globalismo es la condición en la que se hallan los Estados, en tanto la globalización es el proceso de interdependencia que se está incrementando no sólo entre ellos.

Así, plantean que el *“globalismo es el estado del mundo que incluye redes de interdependencia a distancias multicontinentales”*. De esta manera, precisan que el globalismo es un estado, una característica, en la que los países sufren costos recíprocos en sus relaciones y en la que la interdependencia no puede estar sólo remitida a un área regional. Por otro lado, fundamentan que el globalismo no es unilateral, como sí podría serlo la interdependencia. No puede haber condición de globalismo entre sólo dos países, sino que tiene que darse entre múltiples Estados y actores en general. Por esta razón, concluyen que cuando hablamos de globalización, tenemos que poner atención en un proceso mucho más articulado, esto es, la interdependencia compleja que sería aquella que *“se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países”*.

El impacto de la globalización en la sociedad y el gobierno

Al margen de lo anterior, el término de la Guerra Fría aceleró fuertemente el proceso de globalización que acabamos de describir.

Este fenómeno ha provocado efectos importantes en la vida de los Estados y de sus sociedades. Baste recordar las consecuencias a escala mundial de los actos terroristas en Estados Unidos de América, España, Inglaterra y Egipto o los efectos de las crisis económicas en diversas latitudes del planeta; por de pronto podríamos recordar algunos de esos efectos y sus características más relevantes.

El derecho internacional cobra cada día más fuerza

Quiérase o no, producto de los compromisos adquiridos, los Estados ya no son tan soberanos a la hora de enfrentar temas como los derechos de sus ciudadanos, el libre uso del mar y sus recursos, la explotación de sus recursos naturales e, incluso, el diseño de su propio sistema de defensa.

En efecto, cada vez se hace más evidente la fuerte influencia que en materias que eran propias del dominio soberano del Estado, ejercen diversos organismos internacionales y el derecho internacional.

Aumento de restricciones al momento de elaborar políticas soberanas o fijar criterios dentro del propio Estado

Existen determinadas áreas en las cuales ya ni el Estado ni los privados pueden resolver en forma autónoma por cuanto deben ceñirse a patrones internaciona-

les obligatorios, tales como normas de salud, medioambientales, estándares de calidad, procesos de certificación, regulaciones financieras, restricciones de producción, limitaciones de ventas y adquisiciones de productos militares, entre otras variables.

Esto es especialmente importante cuando gran parte de los procesos de intercambio se encuentran en manos de privados, pero derivados de compromisos internacionales que el Estado ha asumido. Así, el Estado debe velar porque se cumplan estas obligaciones, pues de no hacerlo, se pone en riesgo la imagen del país en la escena internacional y, a su vez, los privados requieren del Estado permanencia y estabilidad en sus políticas que respalden sus iniciativas.

Los procesos de intercambio no se detienen en las 24 horas

Esta realidad altera la conducta de los Estados, los que deben reaccionar a tiempo, frente a las demandas de los organismos que intervienen en estos procesos.

La banca, las bolsas de valores, la gran cantidad de entidades financieras y los capitales que no reconocen fronteras requieren de reglas del juego estables, transparentes y duraderas.

La diplomacia, pausada en su accionar por tradición y necesidad, requiere acciones y respuestas casi instantáneas lo que ha generado una suerte de diplomacia especializada para esta nueva realidad: la diplomacia económica.

La identidad nacional está enfrentada a una fuerte globalización cultural

Las costumbres y sus tradiciones, que constituyen fortalezas para enfrentar riesgos y amenazas, están siendo sometidas a fuertes influencias foráneas por la gran cantidad de información de todo tipo que recibe la sociedad a través de los medios de comunicación social y computacionales, las que además de introducir nuevos valores y principios debilitan los propios de cada nación y cultura, tanto es así que en ocasiones se ha dificultado el mensaje aglutinador y movilizador del gobierno frente a grandes tareas y objetivos de los Estados.

Nunca está demás recordar que entre los fundamentos importantes de la defensa de un país, existe una ciudadanía comprometida con su historia, con sus tradiciones y con los valores de la nacionalidad.

Surgimiento de oportunidades de desarrollo acompañado por nuevos tipos de riesgos y amenazas

Junto a esta visión, también es pertinente precisar que la globalización ofrece inéditas oportunidades de intercambios que constituyen posibilidades de

desarrollo y que coexisten con situaciones de riesgo y nuevas fuentes y formas de conflicto, como las ya aludidas u otras distintas que se manifiestan de manera diversa.

En el ámbito estratégico, la llamada “revolución en los asuntos militares” ha aumentado notablemente la brecha tecnológica, entre los Estados generadores de alta tecnología y los que no lo son o que no tienen acceso a ellas.

Así, el riesgo de involucrarse abiertamente en un conflicto armado lleva a que algunos países estimen que una crisis provocada puede permitirle alcanzar sus objetivos mediante ese expediente, o frente a un adversario inmensamente superior en su capacidad militar, hagan uso de formas distintas de amenaza o agresión, que por sus características equilibren o reviertan a su favor la enorme diferencia que tienen con su oponente.

Son éstas las llamadas “amenazas emergentes” o no convencionales y, específicamente, las que se han identificado como asimétricas.

No obstante lo anterior, es necesario tener presente que las amenazas de tipo tradicional no han desaparecido del todo y aun cuando sus probabilidades de ocurrencia son evidentemente menores, pueden verse potenciadas al coincidir o yuxtaponerse con aquellas llamadas emergentes.

Estas cinco particularidades de la globalización, entre otras, producen intensos efectos en las conductas de la sociedad civil, despertando en ella necesidades, aspiraciones, inquietudes o rechazos de diversa índole.

Refirámonos ahora al concepto de sociedad civil.

Una emergente sociedad civil

Es ampliamente aceptado por la filosofía política contemporánea el concepto de sociedad civil como *“el conjunto de instituciones cívicas y asociaciones voluntarias que median entre los individuos y el Estado”*.

Norberto Bobbio el destacado y ya fallecido filósofo italiano, definió sociedad civil como *“la esfera de relaciones sociales que no están reguladas por el Estado, entendido de forma limitada y casi también polémica, como el conjunto de los aparatos que ejercen el poder coactivo de un sistema social organizado”*.

Lo cierto es que a partir de la década de los 80 ha venido observándose en el mundo un creciente avance del interés de la sociedad civil por tener un papel más activo en las decisiones importantes que los gobiernos toman en su representación.

Se hace cada vez más evidente que nuevos conceptos de democracia, acompañados por procesos tecnológicos de información instantánea hacia la sociedad, estimulan en ella demandas crecientes de participación y accountability, requerimientos de transparencia en la gestión pública y cuenta coherente del manejo de los recursos entregados al Estado.

Sobre el particular es bueno recordar que nuestra América hispana heredó, por la prolongada e intensa influencia del dominio español, sociedades civiles muy débiles, que por largo tiempo estuvieron acostumbradas a depositar absolutamente en las manos de la burocracia estatal las decisiones respecto de los temas públicos, y a entender la participación democrática sólo como el acto de emitir su voto en días de elecciones.

Puede comprenderse, entonces, que en la década de los 90 marcada por la caída del Muro de Berlín y por un intenso proceso de afianzamiento de la democracia y por los ya comentados efectos de la globalización, nos encontremos con una ciudadanía con fuertes propósitos de organización y grandes demandas de participación.

El Estado como regulador y articulador del proceso de globalización

A pesar de algunos efectos negativos y restrictivos que el proceso de globalización produce sobre el Estado Nación, y a la creciente influencia de la sociedad civil sobre sus decisiones, es particularmente importante reivindicar y precisar el rol que el Estado continúa desarrollando en y para la globalización, puesto que, aun cuando ya no tiene el ejercicio monopólico de la política internacional, que su poder relativo ha decrecido y que el uso de la fuerza ha disminuido como recurso para resolver algunos tipos de conflictos, en un marco de creciente interdependencia, el Estado mantiene características fundamentales:

- En efecto, sigue siendo el único que tiene la capacidad de organizarse en función de la representación democrática de la sociedad.
- Continúa siendo el único que puede instituir normas jurídicas, ya sea directa o indirectamente a través de organizaciones internacionales; del mismo modo, es en el Estado sobre quien descansa, en última instancia, la eficacia de esas normas.
- Por otra parte sigue siendo el único actor internacional dotado con capacidad para hacer uso legítimo de la fuerza en los conflictos internacionales, sean éstos inter o intraestatales.
- Y, además, no puede dejar de tenerse presente que continúa siendo el único actor que puede comprometer la vida de sus miembros tras algunos de sus objetivos esenciales.
- Finalmente, continúa siendo el actor dotado de los mayores y más complejos recursos de poder.

Una nueva forma de hacer política

En el escenario descrito las autoridades políticas buscan satisfacer las demandas de la sociedad civil, quedando en muchas oportunidades a la zaga o sobrepasadas por acontecimientos que escapan a su control, por cuanto las estructuras y procesos gubernamentales no siempre responden con la celeridad que estos fenómenos requieren, provocando muchas veces en la ciudadanía una sensación de decepción respecto de la capacidad de gestión de la autoridad, cuando no de indiferencia o escepticismo.

El viejo esquema del Estado decisor y resolutivo ya no es aplicable en la misma dimensión en este nuevo escenario.

Mientras la autoridad intenta encontrar el justo equilibrio entre la representación y la participación y entre el orden absoluto y la libertad absoluta, la sociedad debate temas que para ella constituyen reales preocupaciones, tales como la mejor forma de determinar la ecuación entre más o menos redistribución de los ingresos o de las cargas públicas, más o menos regulación de la actividad privada o de los privados, más o menos contaminación versus procesos de desarrollo y más o menos depredación versus esquemas de crecimiento e inversión, entre otras variables.

Estas desigualdades entre antiguas formas de hacer política y nuevas preocupaciones, han instalado entre los temas recurrentes de discusión, aquel conocido como “governabilidad democrática”.

La pregunta que surge naturalmente es: ¿Existen instrumentos adecuados para enfrentar la conducción moderna del Estado en un escenario como el descrito?

Dentro de las múltiples definiciones de Política, apropiado es recordar aquella que la define como “*actividad destinada a gestionar los conflictos sociales, con el objeto de mantener el orden social y su cohesión*”. Esta aparece como la más funcional y oportuna para los propósitos buscados.

Surge a partir de ella una forma de gobierno que procura obtener consensos acerca de aquellos problemas o aspiraciones que realmente importan a la sociedad o que son de tal trascendencia que requieren, a lo menos, de su conocimiento y comprensión.

Es precisamente para este tipo de conducción política, que el instrumento más idóneo lo constituyen las políticas públicas.

Una aproximación a las Políticas Públicas: elementos para el análisis

El tema de las políticas públicas, que había sido tratado profusamente por la ciencia política norteamericana en los años 70 y seguidamente en Europa a la luz

del modelo intervencionista y benefactor de posguerra, cobró nuevos bríos ahora en un contexto de profundas transformaciones en las funciones y atribuciones del Estado, resurgiendo como un interesante aporte que la ciencia política podía hacer a los gobiernos necesitados de lograr una mayor efectividad en sus políticas, pero también como una forma de hacer inteligibles sus actos.

Han sido definidas como cursos de acción estables para resolver problemas públicos. Surgen a partir de los consensos que se obtienen de y con la sociedad civil. Uno de sus aspectos centrales es que las ideas que contienen provienen de entender los problemas de la sociedad.

Constituyen, en último término, una propuesta del gobierno a ella, pero que ha nacido como producto de sus propias demandas, a la vez que tienden a dar cohesión social.

¿Y esto por qué?

Hace 40 o 50 años, los Estados eran dueños de parte importante del patrimonio nacional, tenían amplio dominio de las actividades nacionales y no requerían mayormente de este tipo de instrumento. Les era suficiente planificar y ejecutar.

Hoy el Estado ha disminuido su tamaño, su patrimonio y su dominio sobre la vida de la comunidad, en tanto hay una sociedad más fuerte y más autónoma que pide reglas de juego claras, regulación adecuada y arbitraje oportuno.

Las políticas públicas como ya está dicho, se definen como *“un curso de acción dirigido desde el gobierno hacia un problema o área de problemas”*; es decir, en un momento la autoridad adopta ciertas prácticas o decide no intervenir si define el problema como privado y no público, de modo que las políticas públicas también pueden considerarse como *“un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones”*.

En la esfera pública han mediado generalmente los partidos políticos y los grupos corporativos, pero las grandes transformaciones operadas en el mundo en los últimos años fortaleciendo a la sociedad civil, plantean el problema de darle gobernabilidad a las democracias, problema que tiene su punto de partida en el espacio existente entre los anhelos de la sociedad y las capacidades de los gobiernos.

En relación con el gobierno, la más importante de sus decisiones se refiere a su programa de trabajo, a sus prioridades o asuntos principales. Esto lo caracteriza, le da la dirección y sentido a su labor y finalmente lo hace exitoso o fracasado. La formulación de una plataforma que verdaderamente interprete el sentir mayoritario de la sociedad, constituye la clave para que la vida en común se desarrolle en forma normal y se proyecte en pos de la búsqueda del bien común.

Siguiendo este razonamiento y siendo la Defensa Nacional una actividad que es de responsabilidad del Estado y de todos los ciudadanos, es válido preguntarse ¿debe ser ella una política pública que se ajuste a las características ya señaladas?

No cabe duda que la respuesta es afirmativa.

Sin embargo, dado que la defensa es una función que, por su trascendencia no se puede improvisar ni dejar en medio de discusiones de corto plazo, su regulación y orientaciones deben ser entregadas por una política pública con características especiales; esto es, por una Política de Estado.

La Política de Defensa como Política Pública

La Política de Defensa Nacional debe ser objeto de análisis dentro de este enfoque, fundamentalmente por su condición de bien público a satisfacer, condición común a toda política pública, resultando fuera de discusión que la defensa constituye una necesidad para cualquier comunidad nacional siendo por tanto una demanda permanente para los poderes públicos.

Los fundamentos generales de la defensa señalan, en sus objetivos y principios, que el Estado debe proteger a la población, defender los intereses nacionales, salvaguardar la independencia política, la soberanía y la integridad territorial. El cumplimiento de estos objetivos es lo que requiere de “un curso de acción dirigido desde el gobierno”, “un conjunto interrelacionado de decisiones”, o “una intencionalidad y una consideración de los medios y los fines”, que es lo que define una política pública.

Ahora bien, es a contar de los principios y objetivos fundamentales de la defensa que los poderes públicos deben establecer objetivos específicos, delimitar sus condicionantes y asignar recursos. Así, por ejemplo, aclarar qué elementos temáticos integran en un momento determinado la agenda de gobierno en defensa; permite conocer las preocupaciones y prioridades de los actores institucionales y/o sociales a contar de lo cual resulta posible redefinir, jerarquizar o reasignar temas conforme a las percepciones de los condicionantes que generan la dinámica del sector.

Por otra parte, es conveniente aclarar que la condición pública de la Política de Defensa no excluye aspectos reservados o secretos de ella, que por lo demás no son exclusivos de la defensa o la seguridad, sino que también están presentes en otras áreas de la actividad del Estado por cuanto lo público no se define por la total ausencia de aspectos reservados sino por la condición de “bien público a satisfacer”, a lo que habría que agregar también la frase: “por medios públicos”.

B. EL CASO CHILENO

La realidad internacional descrita no pasó inadvertida para las autoridades nacionales, ya que uno de los aspectos sustantivos contenidos en el programa de gobierno para el año 1990 era la elaboración de una Política de Defensa.

Al respecto, ilustrativo es retomar parte de sus “considerando”, ya que explícitamente indicaba lo siguiente:

“El propósito principal de una política de defensa nacional en democracia será el establecer una óptima relación entre los intereses y objetivos nacionales democráticamente definidos y las políticas que norman y regulan las actividades de las instituciones de la defensa, todo ello a través de un proceso gradual y sostenido”.

El año 1990 se abrió un interesante y público debate acerca de si en Chile existía o no una política de defensa nacional, controversia a la cual concurrían visiones antagónicas, informadas y desinformadas.

Este debate tuvo su epílogo el año 1992 cuando en un amplio seminario se llegó a la conclusión que el Estado de Chile, a lo largo de toda su vida independiente, había configurado una Política de Defensa pero que ella se encontraba diseminada en un sinnúmero de documentos jurídicos de diverso rango. Era preciso, por tanto, realizar un trabajo de recopilación y explicitación de tales documentos y conceptos.

Es así como se aborda decididamente la tarea de ir adelante en la formulación de una Política de Defensa.

En ese contexto, el Ministro de Defensa Nacional en abril de 1994 expuso los lineamientos teóricos y estructurales de lo que debía ser una política de defensa. En su intervención profundizó acerca de las características de tal tipo de política señalando entre otras consideraciones:

“Es una política de Estado y suprapartidaria, en cuanto trascienda a los gobiernos y esté por sobre las contingencias políticas. Ello garantiza que se conserve en el largo plazo, so riesgo de ser inefectiva. Su carácter permanente no implica que se fosilice en el tiempo. Todo lo contrario, el sector defensa es uno de los más susceptibles a los cambios tecnológicos e internacionales. Es más, una de sus potenciales virtudes será transformar y reciclar periódicamente algunos de los condicionamientos a su política de defensa, particularmente las de origen externo. Por ello, la reactualización de la política de defensa también es prioritaria, y debiera ella misma incluir un procedimiento de revisión.

Expresaba que ella debe responder a los principios e intereses fundamentales de la nación, ya sean fruto de una decisión soberana de ésta, establecidos en la propia Constitución, como reflejo de su transcurso histórico. En esto, precisaba, ha de ser efectivamente permanente, puesto que constituye los criterios generales de la orientación política del país. Por ende, señalaba, la configuración de una política de defensa debe hacerse durante la paz y sin peligros significativos para la patria, única forma de consolidar visiones estables de compromiso de nuestra comunidad nacional con su propia defensa.

Indicaba además que debe ser armónica y coherente con el desarrollo global del Estado. Desde el punto de vista de las prioridades estatales y resaltaba que, si bien constituye una de las preocupaciones más relevantes, ha de ser solidaria con otras necesidades de la población. Su sobredimensionamiento político, institucional, presupuestario o militar podría generar peligrosas pérdidas de legitimidad de la propia función de la defensa.

Finalmente, manifestaba que debe ser realista, es decir, debe corresponder a las reales posibilidades del país, de acuerdo con sus propias particularidades, ya sea en el ámbito de sus intereses nacionales; sus limitaciones materiales; sus relaciones vecinales y su rol dentro de la comunidad internacional”.

A partir de ese mensaje se comenzó un intenso trabajo que convocó a diversas personalidades, organizaciones y grupos de las más distintas procedencias de la vida nacional, quienes debatieron por más de dos años acerca de los aspectos más trascendentes existentes en el país en materias de defensa y respecto de aquellas situaciones que requerían ser abordadas en un futuro próximo teniendo en consideración los efectos que los cambios en el entorno internacional estaban provocando en la vida de los Estados.

Se llegó así a agosto de 1997, fecha en la que en una ceremonia protocolar oficial, el Presidente de la República, mediante un Decreto Supremo, entregó a la comunidad nacional e internacional el Primer Libro de la Defensa Nacional de Chile.

De la presentación que el Primer Mandatario hace del libro, es necesario destacar algunos párrafos:

“La Política de Defensa es una tarea nacional, esto es, una Política de Estado, suprapartidista, coherente, consensual y gestada en el seno de las instituciones democráticas”.

“Esta publicación busca acrecentar la conciencia de todos los ciudadanos respecto de la importancia de su aporte y participación en un factor relevante para nuestro futuro como nación. Cada chileno tiene tanto el derecho

como el deber de conocer las orientaciones y los contenidos de la Política de Defensa”.

Por su parte del prólogo elaborado por el Ministro de Defensa Nacional de la época, resulta interesante recordar el siguiente párrafo:

“En países que han gozado de una paz duradera, como es el caso nuestro, suelen surgir en ciertos grupos sociales tendencias a cuestionar algunos de los fundamentos de la defensa. Sin embargo, la defensa es una función primaria del Estado y una responsabilidad permanente del conjunto de la sociedad. Porque ni la paz elimina la necesidad de fuerzas armadas ni la defensa es un asunto exclusivo de los militares. Siendo así, no resulta aconsejable prescindir de la opinión militar en las decisiones sobre temas que afectan nuestra soberanía y nuestros intereses nacionales ni de la opinión civil en asuntos donde una perspectiva no castrense pueda enriquecer una determinada apreciación estratégica. La única condición exigible a este diálogo, si de una comunidad de Defensa se trata, es que se caracterice por un ánimo dispuesto a comprender más que a prejuzgar, a concordar más que a discrepar, a converger más que a divergir”.

Esta es, a grandes rasgos, la secuencia de los hitos político-administrativos más relevantes que dieron como resultado el Primer Libro de la Defensa Nacional de Chile.

En síntesis, este importante documento de Estado —en 209 páginas— recoge lo que era la Defensa Nacional de Chile al año 1997. Obviamente, en este primer gran esfuerzo por consensuar una Política de Estado tan importante, no era posible dejar incorporados una diversidad de problemas que requerían de mayor maduración, pero que necesariamente deberían enfrentarse y discutirse por estar ya instalados en la agenda pública. Sin embargo, tuvo el mérito indiscutido de haber servido como gran referente y soporte teórico-conceptual para mirar a la Defensa Nacional desde una perspectiva omnicomprensiva e integral.

Era evidente que se requería de nuevos debates y consensos respecto de temas tales como el Servicio Militar Obligatorio, la participación de Chile en Operaciones de Paz, la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, la homologación de la forma de medir los gastos de Defensa con los países vecinos, la previsión de las Fuerzas Armadas y otros. Por tal razón, al Libro de la Defensa Nacional I se le precisó un horizonte de 5 años plazo que se consideró adecuado para evaluar su impacto en la comunidad nacional e internacional, y para debatir aquellas materias ya señaladas que requerían de una visión de Estado y amplio respaldo societal.

En el período 1997-2001, el Estado de Chile avanzó significativamente en los temas planteados, generando un cuerpo de conocimientos y opiniones lo sufi-

cientemente amplio como para ir formulando políticas públicas específicas. Notable es por ejemplo señalar las claras definiciones logradas en materias tales como participación del país en Operaciones de Paz bajo el mandato de Naciones Unidas, la paulatina incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas y el prolongado y abierto foro realizado acerca del Servicio Militar en Chile, con ocasión de cumplirse los 100 años de la primera ley de reclutas y reemplazos.

En todos estos temas y muchos otros más, se intentó hacer participar al máximo de segmentos de la sociedad civil que tuviesen relación con la temática de debate.

De esta manera, habiendo logrado sustantivos adelantos en las materias que contribuían a dar forma a una Política de Defensa con visión de futuro, se comenzó a partir de febrero del 2001 a trabajar en la elaboración del Libro de la Defensa II.

En este nuevo proceso además de observarse normas de abierta participación y pluralismo, se tuvieron a la vista las ricas experiencias dejadas por el trabajo de preparación del Libro I y de los foros y seminarios posteriores.

En el periodo 2001-2002 trabajaron diversas comisiones adhoc sobre materias muy especializadas y se materializó un gran número de talleres de trabajo multidisciplinarios que arrojaron, finalmente, como resultado el Libro de la Defensa II, que al igual que el anterior fue dado a conocer a la opinión pública nacional e internacional por el Presidente de la República el 14 de mayo de 2003, oficializándolo como la Política de Defensa del Estado de Chile.

En este libro se recogen aspectos fundamentales que habían quedado plasmados en el Libro de la Defensa I y se exponen los conceptos y conductas que nuestro país ha asumido en aquellos temas que al año 1997 no estaban definidos, explicitando y dando consistencia a aquellos aspectos teóricos y conceptuales abordados en el primer Libro de la Defensa.

En Chile, los pilares fundamentales en los cuales se ha apoyado la Política de Defensa para cumplir con sus fines son: la modernización de las instituciones del sector de la defensa, el incentivo a la cooperación en la región en materia de defensa y seguridad, así como la contribución a la paz y la seguridad en el mundo.

Tanto la cooperación en la región como la contribución a la paz y seguridad mundial tienen por marco las orientaciones establecidas por la política exterior de Chile y los fundamentos de nuestra Política de Defensa.

La línea y conducta de alta cooperación de Chile en la vertiente de seguridad y defensa tiene grandes fortalezas, que se ven reflejadas en sistemas de coopera-

ción militar en el ámbito americano de que somos parte, tales como la Conferencia de Ejércitos Americanos, la Conferencia Naval Interamericana y la Conferencia de Jefes de las Fuerzas Aéreas Americanas; ejercicios combinados, como Unitas, Rimpac, Team-Work, Red Flag, Passex, Cabañas, y otros de data más reciente, que hablan de cooperación, integración y transparencia, así como otros esfuerzos que son relevantes y que tienen como protagonistas a Institutos de la Defensa aquí presentes como la Academia que tengo el honor de dirigir y otros homólogos como la EDENA de Argentina y CAEN del Perú que entre sus responsabilidades estudian alternativas y criterios para definir y diseñar sistemas de seguridad subregionales, tarea de alta incidencia para incrementar los procesos de integración y cooperación y afianzar la paz continental.

Distinguidos señores Directores de Colegios de Defensa de Iberoamérica: al terminar esta exposición deseo remarcar la profunda vocación pacífica de mi país, su manifiesto interés por ser un actor comprometido con la cooperación internacional a través de procesos de integración y su íntima convicción de que la defensa, como función de Estado, es también un instrumento válido para alcanzar tales fines. Así lo ha demostrado en el proceso de elaboración y explicitación de su política de defensa por medio de sus dos libros de la Defensa Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTRO, Guillermo. La política de defensa de Chile y su relación con el escenario internacional. Ponencia ante el Instituto de Estudios Superiores, en la República Oriental del Uruguay, 18 de octubre 2004.
- *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago, Ministerio de Defensa Nacional, 1997.
- *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago, Ministerio de Defensa Nacional, 2002.
- Concepto de globalización. [fecha de consulta.2 de agosto de 2005] disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos12/ensglob/ensglob.shtml> - <http://pdf.rincondelvago.com/concepto-de-globalizacion.html>
- FUENTES, Juan Alberto. *Una aproximación a las políticas públicas: elementos para el análisis*. Santiago, Biblioteca ANEPE.
- FUENTES, Juan Alberto. La Política de Defensa como Política Pública. *Revista "Política y Estrategia"*, Nº 98, 2005, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile.
- GIDDENS, Anthony. *Un mundo desbocado*. Madrid, Taurus, 2000.

- METZ, Steven. Asimetría estratégica. [fecha de consulta: 3 de agosto de 2005] disponible en: <http://www.leavenworth.army.mil/milrev/download/spanish/mayjun02/metz.pdf>
- Sociedad civil [fecha de consulta: 4 de agosto de 2005] disponible en: e:\sociedad civil\sociedad civil.htm
- TOMASSINI, Luciano y ARMIJO Marianela. *Reforma y modernización del Estado*. Santiago, LOM, 2002.
- TORRES Contreras, Egidio. El rol del Estado frente a la globalización: su impacto en la noción tradicional de soberanía, probables escenarios futuros, efectos sobre la Defensa Nacional. Santiago, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2000.



Confiabilidad y Servicio a su Alcance...



Mantenimiento de Motores



Mantenimiento de Componentes



Reparación de Estructuras Mayores



Análisis SOAP



Pintura y Despinturado



Modernización de Aviónica y Sistemas

www.enaer.com



Sólo los líderes vuelan alto...

Siempre un paso adelante...

FERIA INTERNACIONAL DEL AIRE Y DEL ESPACIO
AEROPUERTO INTERNACIONAL ARTURO MERINO BENÍTEZ
27 de MARZO al 2 de ABRIL, 2006
www.fidae.cl



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