



Nº 102

2006

POLÍTICA y ESTRATEGIA

ALFONSO MERLOS GARCÍA

CRISTIÁN GARAY VERA

IVÁN BERGER JENSEN
HORACIO LARRAÍN LANDAETA

FRANKLIN BARRIENTOS RAMÍREZ

MARIO ARCE GIULIUCCI

DANIEL SOTO MUÑOZ

LA MISIÓN DE LAS FUERZAS
ARMADAS EN EL COMBATE DEL
TERRORISMO YIHADISTA

REDES Y CENTROS EN CHILE
DEDICADOS A LA INVESTIGACIÓN EN
SEGURIDAD Y DEFENSA

ALCANCES METODOLÓGICOS A LA
FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE
PROYECTOS EN DEFENSA

EL ISLAM: FENÓMENO POLÍTICO,
RELIGIOSO Y CULTURAL

LA DIMENSIÓN DEL CONFLICTO
MAPUCHE

RESPONSABILIDAD PENAL
INTERNACIONAL Y OPERACIONES DE
PAZ DE NACIONES UNIDAS

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



N° 102

SANTIAGO, CHILE, ABRIL - JUNIO 2006

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

BL 2

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

Contraalmirante Enrique O'Reilly Merino

Vocales

Profesor Gustavo Basso Cancino Profesor Francisco Le Dantec Gallardo
Profesor Claudio Ortiz Lazo

Consejeros 2005 - 2006

Roberto Arancibia Clavel
Franklin Barrientos Ramírez
Mariano C. Bartolomé
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

Cristián Le Dantec Gallardo
Miguel Lecaros Sánchez
José Morandé Lavín
Walter Sánchez González
Iván Witker Barra

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
★ Editorial _____	7
★ La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista _____ Profesor Alfonso Merlos García	9
★ Redes y Centros en Chile dedicados a la investigación en Seguridad y Defensa ____ Dr. Cristián Garay Vera	37
★ Alcances metodológicos a la formulación y evaluación de proyectos en defensa _ Sr. Iván Berger Jensen Sr. Horacio Larraín Landaeta	54
★ El islam: Fenómeno político, religioso y cultural (II Parte) _____ Dr. Franklin Barrientos Ramírez	69
★ La dimensión del conflicto mapuche _____ Profesor Mario Arce Giuliucci	110
★ Responsabilidad penal internacional y operaciones de paz de Naciones Unidas ____ Capitán de Carabineros (J) Daniel Soto Muñoz	119

BL 6

EDITORIAL

En su presente edición, número 102, la revista Política y Estrategia pone a disposición de sus lectores una variada pauta nacional e internacional, que incluye –entre otros temas– la misión de las Fuerzas Armadas en el combate al terrorismo yihadista, la responsabilidad penal internacional en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas y la dimensión del conflicto mapuche.

El artículo que encabeza este número, firmado por el académico español Alfonso Merlos García, parte de la premisa de que las Fuerzas Armadas están llamadas a asumir un papel de primer orden en la estrategia de guerra contra el terrorismo yihadista, complementando a las herramientas de tipo político, diplomático o económicos articuladas para enfrentar las amenazas globales.

Merlos García señala que es obligación del estamento militar redefinir sus tareas, adaptarlas al nuevo entorno geoestratégico de seguridad y rediseñar sus misiones, tales como *“la acción directa”* y la *“acción encubierta”* que en el actual escenario de Posguerra Fría deben adquirir un sentido distinto porque el enemigo –al que hacen frente las democracias occidentales– ha cambiado su fisonomía.

En el siguiente artículo el doctor Cristián Garay Vera escribe un ensayo sobre los académicos y centros que se han dedicado a la investigación en Seguridad y Defensa, específicamente a los aportes realizados para el análisis de la relación bilateral chileno-argentina. En su trabajo, Garay destaca las tendencias más relevantes del ámbito de la seguridad y defensa desde 1990 en adelante y su relación con los campos que se han consolidado.

Iván Berger Jensen y Horacio Larraín Landaeta son coautores del artículo *“Alcances metodológicos a la formulación y evaluación de proyectos en Defensa”*, cuyo propósito es analizar los métodos que pueden emplearse para la toma de decisión en la adquisición de sistemas de armas.

En su trabajo afirman que los programas, sistemas y proyectos deben operar en una prospección integral, basada en la apreciación político-estratégica con un adecuado horizonte de tiempo que muestre los escenarios más probables y su concordancia con los objetivos nacionales.

Esta edición incluye la segunda parte del trabajo *“El Islam: fenómeno político, religioso y cultural”*, elaborado por Franklin Barrientos Ramírez. En él se profundiza el examen de los desafíos que implica el fundamentalismo islámico, y el reto para las elites políticas e intelectuales de las naciones del Medio Oriente con el fin de crear una democracia islámica, basada en los principios del Corán.

El problema indígena mapuche, definido como un conflicto cultural, político económico y social, es abordado por Mario Arce Giulucci. En su artículo, el académico sostiene que la autonomía política y económica, tal como la reclaman las organizaciones mapuches es un tema que el Estado parece no haber resuelto de acuerdo a las pretensiones de dichas organizaciones.

La edición 102 se cierra con un artículo del Capitán (J) de Carabineros, Daniel Soto Muñoz, en el que analiza la controversia planteada entre someter a las fuerzas de paz de Naciones Unidas a un sistema de enjuiciamiento criminal único subordinado a la Corte Penal Internacional, o bien mantener el esquema actual de inmunidades y privilegios que favorecen la aplicación de las jurisdicciones de los países de origen.

Con la edición de estos artículos y ensayos, la revista Política y Estrategia espera contribuir al análisis académico de los temas que interesan a la Seguridad y Defensa, tanto regional como mundial.

LA MISIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL COMBATE DEL TERRORISMO YIHADISTA

ALFONSO MERLOS GARCÍA*

The Armed Forces are called for a priority role in combating Jihadist terrorism, complementing the political, diplomatic and economic tools articulated to combat the global threat. In fact, it is a duty of the military establishment to redefine its missions, adapting them to the new geo-strategic security environments, and redefine missions such as direct action and covert action. In the current post-cold war scenario, these must convey a different sense given that the enemy, which Western democracies are facing, has changed its physiognomy. Due to the new sort of counter terrorism missions that the post 9/11 scenario has opened, it will be necessary to decide whether the Army should use its conventional forces, with slight operative changes, or use special units with a new morphology to subdue an enemy that is geographically volatile and operatively resistant.

I. INTRODUCCIÓN

1. Los desafíos del contraterrorismo, entre la agresividad y la legalidad

El actual escenario estratégico de seguridad, condicionado hasta el extremo por la amenaza única que representa la constelación terrorista promovida por Al Qaeda y sus marcas del 11S, el 11M y el 7J exige a los Estados democráticos de derecho aplicar recetas distintas a las consideradas hasta ahora para el combate del terrorismo. La revolución en las conciencias de dirigentes políticos y analistas desatada a corto plazo tras el 11S planteó afortunadamente, aunque tarde, la necesidad de diseñar nuevas herramientas y potenciar las ya existentes para encarar a un enemigo original.

* Es Diplomado en Seguridad y Defensa en el Mediterráneo por el Instituto Español de Estudios Estratégicos y Diplomado en Estudios Avanzados de Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Es Profesor de Terrorismo Islamista en el “Máster de Información Internacional y Países del Sur” y en el “Máster de Relaciones Internacionales y Comunicación” en la Universidad Complutense de Madrid. Es Investigador en el Área de Terrorismo Internacional del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la UCM, y actualmente participa del proyecto “Las nuevas tecnologías en la estrategia del terrorismo islamista”, financiado por la UCM y el Banco Santander Central Hispano. Es autor del libro “Al Qaeda: raíces y metas del terrorismo global”. Madrid. Biblioteca Nueva, 2006. Ha presentado sus tesis sobre la amenaza yihadista en numerosos artículos de divulgación y científicos, la mayoría de ellos en la revista “Estudios Internacionales de la Complutense”, y en distintos congresos nacionales e internacionales sobre seguridad en universidades como la de Salford en Manchester o Bilgi en Estambul.

La renovación de las estrategias para el combate del terrorismo, impulsada por la Administración Bush, ha sido generalizada en los aliados de Estados Unidos y en potencias regionales como la Federación Rusa, China o India. Los nuevos planteamientos han reconocido la necesidad de acometer la batalla desde un punto de vista multidisciplinario y en numerosos frentes: desde el político y el diplomático al judicial, el económico y financiero, el social y cultural y hasta el religioso. En líneas generales, esas estrategias se están materializando en un abanico de acciones que tienen como objetivo atacar frontalmente a los yihadistas y a la infraestructura de sus organizaciones, prevenir el surgimiento y el auge de la ideología neosalafista¹ que alimenta las nuevas formas de violencia y, simultáneamente, disuadir y proteger los blancos que pueden ser objeto de eventuales ataques.

A pesar de que resulta imprescindible y urgente redefinir las medidas antiterroristas, aquellas de carácter defensivo que son adoptadas prioritariamente para reducir la vulnerabilidad de los individuos y las propiedades, es en el campo del contraterrorismo donde la revolución debe ser más profunda. Son las medidas ofensivas empleadas para reducir los efectos de la violencia política y que incluyen el uso de medios militares y de información las que están llamadas a evolucionar de manera drástica para neutralizar a grupos terroristas de cuarta oleada de ideología absolutista. Son estas misiones, las acometidas por las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia, las más complejas de justificar ante la opinión pública, incluso cuando está en juego la seguridad nacional o el propio mantenimiento de la estabilidad y el orden geopolítico internacional.

El contraterrorismo va más allá de las medidas indirectas, de carácter pasivo, defensivo y reactivo que intentan reducir o ralentizar la irrupción de una nueva generación de criminales y que inciden en las causas sistémicas del terrorismo, o de aquellas otras diseñadas para gestionar las consecuencias y amortiguar los efectos catastróficos de un atentado de envergadura ya consumado. Las estrategias contraterroristas se centran en la recopilación de información y el análisis de amenazas y son adoptadas para prevenir, disuadir y responder activa y sistemáticamente al terrorismo.² En suma, el contraterrorismo influye sobre la acción de las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia de manera directa y

1 Se entiende como tal aquella que postula el retorno al comportamiento y a las ideas que inspiraron al profeta Mahoma y sus primeros seguidores como referentes más puros del islam. El terrorismo que se sustenta sobre esta ideología entiende que la yihad defensiva y ofensiva es obligación de todo musulmán para conseguir la renovación y la devolución del islam a su ancestral etapa de esplendor político, económico y militar.

2 Department of Defense. "Directive 2000. Protection of DOD Personnel and Resources Against Terrorist Acts". Washington, february 12, 1982.

agresiva, dentro de los cauces de la legalidad internacional. Su objetivo no es otro que el de desbaratar los planes de los asesinos y reducir o eliminar sus recursos y capacidades para planear atentados a través del uso de la fuerza y de la información.

Sólo tras el 11S Estados Unidos y sus aliados han planteado la necesidad de reconfigurar una auténtica doctrina susceptible de ser aplicada de forma permanente y con eficacia. Más allá de las declaraciones de condena y rechazo moral, de la redacción, firma y ratificación de tratados internacionales inoperantes y otras iniciativas diplomáticas estériles, los Estados occidentales están, moral y políticamente, obligados a plantear cuáles son las funciones y la posición de dos elementos del poder nacional tan extraordinariamente capitales como las Fuerzas Armadas y los servicios de información. De su reconfiguración dependerá sustancialmente la capacidad de las democracias para gestionar una amenaza distinta a las hasta ahora conocidas.

2. El imperativo de la transformación

La Administración Bush está liderando a nivel mundial una estrategia de “guerra contra el terror” ilimitada en el espacio, el tiempo y los métodos. La primera fase de esta concepción contraterrorista, vertebrada en el uso de la fuerza –como un instrumento más y no como último recurso en la gestión de crisis– se desató el 8 de noviembre de 2001 con el inicio de la operación Libertad Duradera y el objetivo inmediato de sacar del poder al régimen talibán, patrocinador intelectual y material de los atentados contra Washington y Nueva York. Ya en esa temprana fecha, la cúpula de Al Qaeda, más allá de su instinto de autoprotección y supervivencia había iniciado un repliegue con dos objetivos claramente definidos a medio plazo: por una parte, fomentar ideológicamente la expansión del islamismo radical potenciando el reclutamiento y estableciendo nuevas células operativas; asimismo, ceder la iniciativa a grupos regionales con experiencia de combate capaces de planificar y ejecutar sus propias operaciones con libertad de iniciativa.

Esa primera misión de una morfología absolutamente nueva levantó unas expectativas altísimas sobre los resultados del uso de las Fuerzas Armadas en la “guerra contra el terror”, olvidando que nada menos que 136 Estados habían ofrecido asistencia militar a Estados Unidos en ese impulso y que existía una serie de precondiciones que habían facilitado la derrota fácil del régimen de Mohamed Omar: la débil moral de los propios talibanes y sus seguidores, el pobre entrenamiento y armamento del que disponía un elevado porcentaje de jóvenes muyahidines, la falta de apoyo mayoritario de la dictadura islamista entre la población civil, la

instrumentalización por parte de Estados Unidos de la Alianza del Norte, la disponibilidad de bases militares para el apoyo logístico y el reabastecimiento permanente en las fronteras de Afganistán y la presencia de “objetivos relativamente ricos” para el ataque, como cuarteles militares, centros rudimentarios de mando y control, bases de logística y áreas de entrenamiento dibujaban un panorama que predisponía claramente al éxito de esa primera etapa.³

La segunda fase en la que las Fuerzas Armadas iban a adoptar un protagonismo de primer nivel presentó unos perfiles menos favorables y definidos, y pasaba, fundamentalmente, por acometer dos tipos de misiones. La primera, el ataque selectivo contra grupos asentados en el territorio de Estados tolerantes o incapaces para controlar áreas que en el interior de sus fronteras eran explotadas por terroristas: ofensivas muy delimitadas en el espacio, el tiempo y los objetivos en Sudán, Somalia, Yemen, Filipinas o Indonesia no sólo con el beneplácito sino incluso con la colaboración de fuerzas especiales de Estados amigos. La segunda estaba directamente vinculada con el uso decidido del poder militar para modificar la conducta de Estados patrocinadores, esencialmente Irán, Irak, Siria o Corea del Norte,⁴ contemplándose como posible salida un cambio de régimen que se ha materializado con eficacia y formidable rapidez en el caso de la sanguinaria dictadura de Saddam.

El aparato de seguridad nacional de Estados Unidos considera que esta nueva forma de guerra es una respuesta proporcional a la amenaza. Una infrarreacción –una respuesta puntual– podría ser interpretada por la red terrorista como un signo de debilidad de Occidente, pero una sobre-reacción –minusvalorada por el análisis inicial de Washington– podría alienar a la opinión pública y quebrar el consenso de los aliados además de contribuir a la radicalización del entramado yihadista pilotado por el núcleo central de Al Qaeda. Por si fuera poco, la Administración Bush ha tenido que luchar desde el primer momento, y lo sigue haciendo, con dos fundamentales precedentes de uso poco proporcionado de los ejércitos contra organizaciones terroristas, como son los casos de Rusia e Israel, respectivamente, en Chechenia y los territorios palestinos.

En la medida en que no se iba a enfrentar a un enemigo tradicional, Estados Unidos pronto comprendió tras el 11S que sería necesario conducir nuevos tipos de operaciones militares, reorientar la inversión en recursos materiales y la formación en recursos humanos en el Departamento

3 BIDDLE, Stephen. “Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy”. US Army War College, *Strategies Studies Institute*, november 2002.

4 BYMAN, Daniel. “Phase Three in the War on Terror”, en: United States Institute of Peace. “Global Terrorism After the Iraq War”. *USIP Special Report*, N° 111, october 2003, pp. 9-12.

de Defensa. Donald Rumsfeld ha admitido que las Fuerzas Armadas no están organizadas, entrenadas y equipadas para luchar contra ejércitos, marinas y fuerzas aéreas rivales ni para conducir la caza de terroristas. Frente a las nuevas necesidades, resulta obligado implementar nuevas misiones, flexibles a nivel conceptual y organizacional en las que las ventajas tecnológicas sean forzosamente complementadas por ventajas doctrinales. Las Fuerzas Armadas tienen capacidades únicas para garantizar la paz y la seguridad y, aunque su objetivo primero no fuese el combate del terrorismo islamista, hay que admitir la necesidad de buscar su manejo innovador, a nivel estratégico y operativo. En definitiva, hay que provocar que la rigidez, la jerarquización o el afán de orden no las lleve a un fracaso en un decisivo momento de cambio en el que urge la respuesta armada a entramados terroristas generosamente financiados y eficazmente organizados en estructuras paramilitares que buscan el uso ilegal de la fuerza con fines de destrucción en masa.

La Administración Bush interpreta que la aproximación tradicional para combatir al terrorismo no estaba funcionando frente a una amenaza estructuralmente cambiante ante la que sólo se habían postulado medidas de carácter defensivo y reactivo que se enmarcaban en una ineficaz estrategia de represalia y castigo inmediato. La contención y la disuasión habían demostrado serias insuficiencias. Incluso la magnitud y el objetivo de la respuesta militar tras atentados terroristas de envergadura, como los de Kenia o Tanzania, era objeto de prolongadas discusiones entre el liderazgo civil y la clase militar, cautelosos sobre la eficacia real y las repercusiones entre los aliados que resultarían del uso de herramientas militares a gran escala para combatir el nuevo yihadismo. El clima general de la opinión pública estadounidense no favorecía tampoco el apoyo necesario para buscar una aproximación más contundente y agresiva. El propio precedente de las represalias puntuales contra Libia en 1986 –tras el atentado contra una discoteca en Berlín– y contra Irak en 1993 –tras el intento de asesinato del presidente George H. Bush en Kuwait– había demostrado que el poder militar contraterrorista con fines limitados podía lograr un efecto disuasorio hasta cierto punto productivo pero que, en todo caso, no estaba garantizada su eficacia cuando el enemigo fuese una red transnacional privatizada.

Esta forma de conflicto asimétrico, sin embargo, no resulta enteramente nueva para un Estado que ha organizado su sistema defensivo con el fin de afrontar contingencias o conflictos tradicionales pero que se ha enfrentado episódicamente y con distinta suerte a adversarios irregulares que han apostado por la guerrilla, el terrorismo y otros modos de conflicto de baja intensidad. Lo preocupante es que, tras el 11S, con un espectro de conflicto más amplio y difuso, Estados Unidos y

sus aliados estén descubriendo que grupos como Al Qaeda se mueven en ese segmento de un extremo a otro con comodidad y resultados alarmantes.

La valoración de la operación de desalojo del régimen talibán abrió además un sinfín de interrogantes que pasaban por cuestionarse la funcionalidad de las “municiones inteligentes” en operaciones antiliderazgo y la necesidad de mejorar la “inteligencia accionable” con el fin de multiplicar la velocidad en la selección y ataque de blancos, y por considerar muy seriamente los límites de la cooperación con Fuerzas Armadas de terceros Estados.⁵ Precisamente el análisis basado en el exceso de confianza en los efectos del uso de la fuerza militar sobre los grupos terroristas le ha generado no pocas dificultades a Washington en el momento de liderar una respuesta transestatal a un enemigo de implantación global. El movimiento neoconservador, instalado en el núcleo de la Administración Bush, ha aceptado que en el marco de esta nueva forma de guerra, la coalición de aliados no puede ser cerrada sino que forzosamente tendrá que evolucionar y adoptar geometrías variables en función de las características de cada misión, como han puesto de relieve los casos de Irak y Afganistán.

La transición a una segunda fase en la “guerra contra el terror” ha llevado de facto a desestructurar la fusión de Estados comprometidos en la “Operación Libertad Duradera”, que ya para acometer ese primer desafío de envergadura habían mostrado distintos grados de compromiso. En la campaña afgana contrastó el apoyo *soft* motivado por intereses coyunturales de actores como Irán con el respaldo *hard* vinculado a intereses estructurales del Reino Unido. La propia heterogeneidad y/o incompatibilidad de valores, intereses y objetivos de los Estados embarcados en esa primera etapa debilitó y, en último extremo, provocó la disolución de la matriz contraterrorista global forjada tras el 11S. Frente a estas divergencias entre Estados Unidos y sus aliados, los valores instrumentales unificadores (salafismo,⁶ wahabismo,⁷ antiamericanismo) y la convergencia de intereses (la transición a Estados islamistas inducida

5 MONIZ, Dave. “Afghanistan’s Lessons Shaping New Military”. *USA Today*, october 8, 2002, p. 13.

6 Movimiento modernista y renovador del Islam, surgido en Egipto a finales del siglo XIX, que plantea la interpretación del Corán desde el presente como fuente de derecho y costumbres. A pesar de que no se trata de una corriente que expresamente defiende el recurso a la violencia contra judíos, cruzados y apóstatas, numerosos de los grupos que conforman el movimiento yihadista globalizado se presentan a sí mismos como “promotores del salafismo”.

7 Corriente religiosa que surge en Arabia durante el siglo XVIII a través de la predicación de Abdel Wahhab. Se distingue por su carácter extremadamente rigorista en la defensa de las costumbres islámicas y por su perfil decididamente rigorista en la defensa de las fuentes religiosas. Aunque no promueve abiertamente el recurso al terrorismo, varias organizaciones yihadistas tienen como fuente de inspiración esta corriente ideológica promovida por la Casa de Saud.

por la yihad) han fortalecido y mantenido compacta y cohesionada la internacional del terror.

Sin embargo, la brecha política y diplomática motivada por la distinta concepción de la estrategia a seguir para contrarrestar el nuevo yihadismo no puede llevar a la conclusión sectaria y desmarcada de la realidad de que Washington se encuentra en una posición de debilidad o aislamiento en la gestión de las posguerras afgana o iraquí. Considerando datos oficiales del Pentágono, del último trimestre de 2004, más de 145.000 efectivos militares de una treintena de Estados estaban implicados en la reconstrucción iraquí, de los que más de 23.000 no eran estadounidenses. La coalición incluía más de una veintena de naciones europeas: 12 de los 25 miembros de la Unión Europea estaban representados, como lo estaban 16 de los 26 integrantes de la OTAN. Llama especialmente la atención la presencia de 3.100 italianos, 2.400 polacos, 1.650 ucranianos o 1.400 holandeses.⁸

En el caso de Afganistán, la propia OTAN está al frente del mando, el control y la coordinación de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad. Tomando de nuevo como referente finales de 2004, más de 6.400 efectivos de la Alianza estaban combatiendo el terrorismo islamista en la región e intentando devolver la normalidad e impulsar la democracia en un Estado desintegrado. Especialmente activa era la participación de Alemania, con 1.900 militares, Canadá con 1.500 o Francia con 560. A esos Estados hay que sumar los que tomaban parte en la misión como asociados a la OTAN, caso de Austria, Croacia, Finlandia, Irlanda, Macedonia o Suecia.

3. El poder militar busca su espacio

A pesar de que este nuevo rol predominante de las Fuerzas Armadas en la estrategia contraterrorista había estado muy presente en el modo y manera en que Israel había encarado históricamente las amenazas a su seguridad, sólo tras el impulso a escala global por parte de la Administración Bush de esta forma decidida de acabar con el nuevo terrorismo islamista, se ha abierto un profundo y acelerado proceso de debate y análisis sobre las implicaciones del uso estratégico y sistemático de la fuerza para destruir no sólo las infraestructuras y las capacidades ofensivas de un enemigo subestatal, sino para eliminar físicamente a los propios yihadistas.

8 GARDINER, Nile. "The Myth of US Isolation: Why America Is Not Alone in the War on Terror". The Heritage Foundation, Memo N° 558, september 7, 2004.

Tradicionalmente han coexistido sin fricciones dos culturas, una preparada para guerras convencionales y otra que imponía las operaciones especiales y la inteligencia para doblegar una amenaza terrorista. El uso decidido de las herramientas contraterroristas sistemáticamente implica romper esa barrera artificial instalada en el acervo militar. Una nueva doctrina integradora, ahora en plena fase de experimentación y adaptación, demanda flexibilidad a un personal entrenado para explotar constantemente combinaciones innovadoras de tecnología, capacidades, doctrina y conceptos operacionales. El secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld ha denunciado con insistencia que a pesar de disponer de las herramientas y las capacidades necesarias, la burocracia, la ineficacia administrativa y la batalla entre las agencias y departamentos obsesionados por maximizar su posición en Washington han obstaculizado el progreso en el combate del terrorismo desde una óptica militar. Una situación inexplicable habida cuenta de que ya el informe elaborado por el Pentágono tras los atentados del Líbano, en 1983, recomienda el desarrollo de un programa completo de doctrina, planificación, organización, estructura de fuerza, educación y entrenamiento en materia contraterrorista.⁹

Convertir la acción de las Fuerzas Armadas en eje vertebral de la estrategia para combatir a Al Qaeda es, en todo caso, el resultado de adoptar una visión reduccionista para dar respuesta a un problema amplio, hondo y polifacético. De esa visión puede derivar la falsa ilusión de concebir una victoria contra el terrorismo con la destrucción total o la capitulación del enemigo, hipótesis improbable en el caso del nuevo yihadismo como está poniendo de manifiesto el escenario de posguerra iraquí, en el que la aplicación única de la fuerza militar en su máxima expresión de poder ha generado un rebrote de la amenaza más allá del propio teatro de operaciones. En efecto, en el actual contexto global de combate contra el movimiento neosalafista globalizado no sólo resulta complicado definir la forma de conflicto que se está desatando frente a un enemigo nuevo sino, igualmente, concretar los parámetros utilizados para medir el éxito y contrastar cuándo y bajo qué circunstancias se puede hablar de victoria.

En el caso de Estados Unidos se hace especialmente visible que para el uso de los ejércitos en el exterior es imprescindible la implicación de la opinión pública y su comprensión de una nueva forma de guerra no declarada por los cauces tradicionales, de la que deriva no sólo un coste humano que puede ser eventualmente importante sino un precio notable

9 Department of Defense. "Report on Beirut International Airport Terrorist Act, October 23, 1983". Washington, December 20, 1983, pp. 130-133.

tanto en dólares como en restricción de libertades civiles. Y es que los riesgos que van aparejados a la puesta en marcha con todas las consecuencias de una estrategia contraterrorista no son menores. En primer lugar, el uso bruto de la fuerza puede provocar la represalia y una escalada del enemigo que desemboque en un círculo vicioso de violencia. En segundo lugar, una inteligencia deficiente puede abrir la vía a fatídicos daños colaterales, a pesar de que una parte de la doctrina conservadora ya ha advertido que hay que reconsiderar la importancia de este tipo de errores, puesto que los terroristas no llevan uniforme, dependen del apoyo de la población civil para la logística y el refugio tanto en áreas rurales como urbanas y, en consecuencia, es complicado diferenciar entre combatientes y no combatientes.¹⁰ En tercer lugar, y a pesar de que la proporcionalidad de la respuesta garantiza la credibilidad y legitima el liderazgo de Estados Unidos, los más mínimos excesos pueden generar una ola de simpatía a favor de los terroristas, convirtiéndolos en víctimas indefensas de ataques descomedidos. En definitiva, el poder abrumador de los ejércitos puede inducir la percepción de que Estados Unidos y sus aliados violan las leyes internacionales. Esa percepción subjetiva de ilegalidad se entiende a la luz de aquellos casos en los que las Fuerzas Armadas, en el curso de una operación ofensiva, acaban con la vida de presuntos terroristas que no han sido procesados ni representan una amenaza inminente.

Si bien esta serie de riesgos está vinculada directamente a la eficacia de la acción contraterrorista, hay otro tipo de consideraciones que afectan a la legitimidad del uso de las Fuerzas Armadas para desbaratar la amenaza neosalafista. Esa legitimidad estará suficientemente justificada siempre que las proporciones del recurso al poder militar sean acordes a la naturaleza y la magnitud de la amenaza, siempre que exista una probabilidad cierta de que la amenaza se materialice a menos que una acción militar anticipatoria se lleve a cabo, siempre que se hayan agotado otras alternativas al uso de la fuerza y, por último, cuando esa maniobra contraterrorista pueda ser justificada aunque no en la letra, sí al menos en el espíritu de la Carta de Naciones Unidas y en el de las leyes internacionales.

De especial relevancia resulta este último factor condicionante: si la Administración Bush temporalmente o el Estado de Israel indefinidamente consideran que frente a los nuevos problemas de seguridad la Carta de San Francisco no da respuestas satisfactorias, sería recomendable que la comunidad internacional explorara sus razones y pasara a redefinir una nueva normativa internacional adaptada al nuevo entorno estraté-

10 DE WIJK, Rob. "The Limits of Military Power". *The Washington Quarterly*, winter 2002, pp. 80-81.

gico que amparase el recurso a las Fuerzas Armadas en el supuesto de autodefensa contra grupos terroristas y Estados patrocinadores o encubridores. Para ello sería imprescindible clarificar si cierto tipo de actos o campañas terroristas pueden ser equiparados a ataques armados, qué es lo que define a un ataque como inminente, y si las amenazas de ataque inminente siempre justifican una respuesta militar.

4. Explorando nuevas formas de combate

Habida cuenta de la nueva gama de misiones contraterroristas que abre el escenario estratégico pos 11S, será necesario dilucidar si en adelante los Estados democráticos de derecho deberán recurrir a fuerzas convencionales con ligeras modificaciones operativas o, por el contrario, deberán desarrollar unidades especiales que implican una nueva morfología. Por otra parte, será imprescindible precisar, en función del tipo de objetivo a atacar, cuáles deberán ser los límites en el uso de la fuerza, qué grado de información se va a facilitar sobre esas operaciones y qué tipo de operaciones psicológicas de apoyo pueden acompañar a la acción principal para reducir la motivación de los miembros de las redes de Al Qaeda y, más importante, para disuadir a potenciales yihadistas de sumarse a cualquier acto de instigación, apoyo, colaboración o ejecución de atentados. Por otra parte, hay que considerar que las futuras ofensivas no se limitarán únicamente a ataques destinados a eliminar físicamente al enemigo o sus instalaciones sino a tareas de bloqueo, vigilancia naval, aérea y terrestre para estabilizar o llevar la autoridad a áreas grises y recuperar zonas de conflicto explotadas como refugio por elementos terroristas.

La propia naturaleza de la red Al Qaeda y sus grupos asociados demandará el empleo de la acción directa, de ofensivas a pequeña escala emprendidas por fuerzas de operaciones especiales capaces de tomar, destruir, capturar, recuperar o causar daño a personal o material prefijado. La redefinición de este tipo de operaciones para aumentar su efectividad puede pasar por abandonar la tradicional estrategia de “ataque y retirada” para sustituirla por una campaña prolongada contra los terroristas y sus fuentes de apoyo que explote convenientemente el factor sorpresa.¹¹

Históricamente considerada como una misión específica de la comunidad de inteligencia, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos están asumiendo un protagonismo creciente en las acciones encubiertas

11 SLOAN, Stephen. *Beating International Terrorism: An Action Strategy for Preemption and Punishment*. Washington. Air University Press, 2000, pp. 43-47.

que se ejecutan en Estados con los que Washington no mantiene una guerra abierta y donde los gobiernos locales no son informados de su presencia. Estas misiones encajan en el espíritu que, en palabras del presidente Bush, caracterizaría esta nueva forma de conflicto: se libraría en la penumbra y la opinión pública no debería esperar batallas o ataques espectaculares para ser vistos en televisión sino operaciones que conservasen su carácter secreto, incluso a pesar de resultar exitosas.

En el caso de la administración republicana, la intención de asignar a unidades militares misiones para la captura o la eliminación física de miembros de Al Qaeda choca con algunos aspectos de la legislación estadounidense que prohíben el asesinato político. Sin embargo, en la medida en que las operaciones contraterroristas exigen una cooperación extraordinaria entre oficiales militares y de inteligencia, el esfuerzo que se realizaba en el pasado por distinguir las actividades de combate conducidas por los cuerpos y fuerzas de operaciones especiales de aquellas otras conducidas por la Agencia Central de Inteligencia ha decaído. Ya el anterior director de la CIA, George Tenet, se esforzó en crear y fortalecer las sinergias con el Pentágono para librar conjuntamente esta importante misión en la guerra contra el terror.¹²

La acción encubierta puede demostrar su eficacia si es aplicada a la destrucción de bases de entrenamiento o instalaciones inaccesibles que funcionan como retaguardia de los yihadistas para la organización y planificación de atentados, pero este tipo de operaciones conllevan un grave riesgo: que la implicación y/o responsabilidad en esas acciones de los Estados democráticos de derecho trascienda al conocimiento de la opinión pública socavando consecuentemente la credibilidad, las credenciales democráticas y la imagen de Estados Unidos y sus aliados. Sin embargo, en el marco de estas misiones, los Estados democráticos de derecho pueden equipar u ofrecer apoyo técnico a sus homólogos árabes y musulmanes para que exploten las vulnerabilidades de las organizaciones terroristas desinformando sobre la situación de su liderazgo, alentando las deserciones y traiciones, promoviendo la división interna y la creación de facciones irreconciliables que paralicen la proyección externa de los yihadistas o incluso fomentando conflictos y rivalidades entre distintas organizaciones. De todas y cada una de estas situaciones, encaminadas a debilitar la capacidad estructural y operativa de los entramados terroristas, pueden sacar beneficio las democracias.

¹² SHANKER, Thom y RISEN, James. "Rumsfeld Weighs New Covert Acts by Military Units". *The New York Times*, august 12, 2002, p. 1.

En el contexto de las nuevas estrategias contraterroristas, el recurso a la acción encubierta se desmarca de los esfuerzos pasados, propios de un orden bipolar, que combinaban la fuerza y la inteligencia para desestabilizar o inducir el cambio de terceros gobiernos. Las competencias de este tipo de acciones, redefinidas, están basculando de la Agencia Central de Inteligencia hacia el Departamento de Defensa, cuyo máximo responsable, Donald Rumsfeld, está haciendo lo posible para limitar el control del Congreso sobre este tipo de misiones.¹³ Es el Pentágono el que está enfocando sus iniciativas a territorios de Estados como Somalia, Yemen, Indonesia o Filipinas para evitar que en esas latitudes emerjan amenazas transnacionales de orden terrorista que no pueden ser desbaratadas a través de un uso convencional de las Fuerzas Armadas.

En este contexto hay que entender que de la misma manera que los yihadistas, las unidades contraterroristas son adiestradas y operan según el principio de destrucción del enemigo, excluyendo cualquier tipo de negociación o salida al conflicto consensuada. La diferencia estriba en que a pesar de que estructuralmente tanto unas como otras se constituyen en células pequeñas y semiautónomas dispersas en vastas regiones, mientras los terroristas sitúan como blanco privilegiado a no combatientes, las unidades contraterroristas son expresión del legítimo derecho a la autodefensa de todo Estado y están entrenadas para operar bajo las leyes internacionales que regulan los conflictos.¹⁴

El protagonismo de las fuerzas especiales es especialmente relevante en el caso de Estados Unidos. Gobiernos como los de Indonesia, Filipinas o Uzbekistán, extraordinariamente preocupados por el auge del islamismo en un territorio que son incapaces de controlar, han buscado el apoyo de Washington, interesado por su parte en evitar la reaparición de refugios y laboratorios neosalafistas fuera de control. La presidenta de Filipinas, Gloria Macapagal Arroyo, aceptó como reacción a los atentados contra Washington y Nueva York entrenar, equipar y mantener a sus tropas con ayuda estadounidense por valor de 92 millones de dólares, de manera que unidades de elite norteamericanas se desplazan sistemáticamente a las principales bases militares filipinas para adiestrar a las fuerzas especiales locales en el combate de Abu Sayyaf. Otros gobiernos, como los de Sudán o Somalia, han mostrado una actitud más ambivalente al no desarrollar operaciones agresivas satisfactorias y con resultados transparentes, y al no facilitar en toda su extensión la implicación del poder militar de Estados Unidos para contener la amenaza.

13 JEHL, Douglas y SCHMITT, Eric. "Pentagon Seeks to Expand Role in Intelligence". *The New York Times*, december 19, 2004; GELLMAN, Barton. "Secret Unit Expands Rumsfeld's Domain". *The Washington Post*, january 23, 2005, p. 1.

14 BERKOWITZ, Bruce. "Fighting the New War". *Hoover Digest*, 2002 summer issue, N° 3, p. 4.

La Administración Bush se está esforzando en transferir el armamento, exportar el entrenamiento adecuado y, en definitiva, conseguir que gobiernos con graves problemas de seguridad fortalezcan sus capacidades militares contraterroristas a través de una cooperación en la que: 1) los gobiernos anfitriones llevan el peso de las operaciones, 2) se intenta arrinconar a los terroristas para que, a la defensiva, no puedan determinar el tiempo y el modo de sus operaciones y, en cambio, se vean obligados a sobrevivir y reaccionar a las iniciativas de las coaliciones occidentales, 3) se obtiene inteligencia sobre las actividades, los recursos, la ubicación y la identidad de los yihadistas, 4) los gobiernos se ganan el apoyo mayoritario de la población para que ésta no sea receptiva en ningún momento a las tesis, el chantaje o la extorsión de los terroristas, y 5) las fuerzas de Estados Unidos mantienen un perfil discreto con el objetivo de no crear la impresión de que la soberanía del Estado que demanda asistencia militar está comprometida.

En efecto, el conocimiento generalizado de la colaboración de la Administración Bush con gobiernos como los de Indonesia o Pakistán puede poner en riesgo regímenes con una débil base prooccidental y potentes minorías islamistas capaces de inducir convulsiones geopolíticas a escala regional¹⁵ creando un terrible potencial desestabilizador.

5. Rentabilizando la flexibilidad

Estados Unidos ha comprendido que para enfrentarse militarmente al movimiento yihadista globalizado, si bien mantienen su vigencia dos de los ejes vertebrales de la “doctrina Powell” (la definición nítida de los objetivos políticos y militares de la ofensiva y la determinación de una estrategia de salida), ya no es válido el principio de “fuerza abrumadora, de saturación”. El contraterrorismo frente a un enemigo asimétrico demanda confiar más en redes de ágiles fuerzas especiales desplegadas en forma de unidades pequeñas, robustas y dispersas que en misiles, tanques o bombarderos. La propuesta de cambio es arriesgada y pasa por aceptar que así como el poder de los terroristas deriva más de sus formas de organización que de su tecnología, el poder militar para derrotarlos debe estar tan ligado a la organización y la doctrina como a los sistemas técnicos de última generación.¹⁶

15 OCHMANEK, David. *Military Operations Against Terrorist Groups Abroad. Implications for the United States Air Force*. Santa Monica. Rand Corporation, 2003, pp. xxi-xxii.

16 ARQUILLA, John y RONFELDT, David. “Osama bin Laden and The Advent of Netwar”. *The New Perspectives Quarterly*, January 18, 2003.

Una escuela de pensamiento militar muy influyente en el Departamento de Defensa de Estados Unidos ha defendido la doctrina “swarming” como la más adecuada para combatir el terrorismo islamista en regiones aisladas. Consiste, esencialmente, en manejar una estrategia deliberada, estructurada y coordinada para golpear las posiciones claves del enemigo desde múltiples direcciones y simultáneamente a través de unidades especiales predispuestas para explotar el factor sorpresa con una capacidad de fuego sostenida.

Cohesionadas por una doctrina distinta a las hasta ahora planteadas en el área de la contrainsurgencia, las futuras coaliciones dependerán de los imperativos militares y políticos propios de cada misión, de cada contingencia y de la capacidad de despliegue y sostenibilidad estratégica de cada uno de los Estados implicados militarmente en el teatro de operaciones. Las Fuerzas Armadas deberán estar preparadas para actuar con una planificación flexible que incluirá compromisos a largo plazo y misiones de final difícilmente delimitable; y, especialmente, para operar en áreas hacia las que están gravitando los entramados yihadistas con el propósito de mejorar su reclutamiento y entrenamiento, lejos del radar tradicional de la inteligencia occidental.

La ofensiva militar necesitará de giros imprevisibles y de ajustes permanentes tanto en las prioridades como en los instrumentos empleados para alcanzar los objetivos planteados. La duración, la escala o la intensidad del uso de la fuerza serán factores difícilmente determinables desde el inicio de las operaciones en la medida en que las organizaciones terroristas, tanto en una posición ofensiva como defensiva, tienden a evolucionar. El papel de las Fuerzas Armadas en la “guerra contra el terror”, en definitiva, así como su mayor o menor protagonismo, vendrá determinado, esencialmente, por su propia disposición a la transformación.

Sin embargo, y aun reconociendo la trascendencia de estas aportaciones para la resolución del problema neosalafista desde una óptica puramente militar, las operaciones de castigo y eliminación física de redes islamistas deberán tener como consecuencia inmediata una vigilancia intensiva que prevenga de la reactivación y regeneración de estructuras parcialmente tocadas pero, a nivel global, vivas y psicológicamente poderosas.

6. Los resultados de las operaciones antiliderazgo

Buena parte de la comunidad internacional entiende ya que las nuevas formas de homicidio político en masa exigen una respuesta no basada en el paradigma de terrorismo como delito asociado a actos criminales

esporádicos, sino en el paradigma de terrorismo como forma de guerra asociada a una campaña de hostigamiento sistemática con tasas de letalidad alarmantes y en auge. Para Estados Unidos el nuevo yihadismo encaja en los parámetros y en la definición de guerra y, subsiguientemente, su combate queda dentro de las competencias del Pentágono, que se está transformando y dotando de las estrategias y las herramientas adecuadas para doblegar con solvencia a este nuevo adversario.

Washington y sus aliados han entendido que con una organización como Al Qaeda, máxima expresión del terrorismo de cuarta oleada, son ineficaces los compromisos políticos o la resolución de conflictos explotados por la oratoria islamista: la agenda de los neosalafistas es absolutista, totalitaria y de objetivos innegociables pero, a pesar de su apariencia rígida, la doctrina y la ideología que alimenta el terror es flexible y de carácter netamente instrumental. Con los yihadistas, en efecto, los Estados democráticos de derecho no pueden aplicar la estrategia de “tomar la temperatura” o “tomar el contacto” para, al detectar el punto óptimo, entablar conversaciones y llegar a alguna solución negociada que implique algún tipo de concesión política. Como acertadamente ha apuntado el director de la CIA en la era Clinton, James Woolsey, *“los terroristas de hoy no quieren sentarse en una mesa, quieren destruir la mesa y destruir a todos los que se sientan en ella”*.

Partiendo de este acertado enfoque, la Administración Bush ha errado, sin embargo al concluir en un primer momento que podría medir su éxito en función del número de líderes de la matriz de Al Qaeda detenidos o muertos y que, en la medida en que los cuadros altos de la red fuesen inhabilitados o físicamente eliminados, disminuiría la capacidad de destrucción de la organización, el número de atentados sería menor y sus efectos menos letales.

Precisamente por su original y resistente fisonomía, el “sistema Al Qaeda” tiene capacidad de absorber un número importante de ataques en sus distintos nodos llevando al atacante a creer que su estructura ha sido tocada, cuando en realidad queda operativamente viable y busca nuevas oportunidades para la sorpresa táctica. De hecho, para inhabilitar a este tipo de organizaciones resulta en ocasiones más efectivo centrarse en la aniquilación de sus cuadros medios que en la auténtica cúpula, ya que de esta manera se consigue eliminar la emergencia de futuros líderes: es precisamente en organizaciones terroristas acorraladas donde los operativos de rango medio suelen disponer de un alto grado de protagonismo en el proceso de toma de decisiones mientras los líderes formales se centran en una estrategia de supervivencia que pasa por salvaguardar su propia seguridad.

A pesar de estas consideraciones, sería un error ignorar o minusvalorar el potencial como fuentes de inteligencia que han representado las detenciones, practicadas fundamentalmente por Estados Unidos, de relevantes elementos de la matriz original de Al Qaeda. Según ha confirmado el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos, el general Richard Myers, más de 68.000 presuntos terroristas han sido detenidos entre el 11S y junio de 2005. Entre ellos, ha caído el jefe de logística de la red, Abu Zubayda (28 de marzo de 2002), el ideólogo de los atentados contra Washington y Nueva York, Khalid Sheik Mohamed (1 de marzo de 2003), uno de los planificadores del ataque contra el petrolero USS Cole, Walid Bin Attash (29 de abril de 2003), el hijo del jeque ciego condenado en Estados Unidos por planificar una ola de atentados contra Nueva York, Mohamed Abdel Rahman (13 de febrero de 2003), uno de los organizadores de los ataques contra las embajadas de Kenia y Tanzania, Anas al Liby (enero de 2002), el mando de operaciones en la región del Golfo, Abd al Rahim Al-Nashiri (noviembre de 2002), un importante enlace entre la cúpula de Al Qaeda y la Yemá Islamiya, Omar al Faruq (5 de junio de 2002), dos enlaces más del núcleo central de Al Qaeda con los militantes del sudeste asiático, Hambali y Ali Ghufron (11 de agosto de 2003 y 3 de diciembre de 2002), el coordinador de la trama europea del 11S, Ramzi Binalshib (11 de septiembre de 2002), el principal enlace del núcleo duro de Al Qaeda en Afganistán con los operativos norteafricanos, Abu Doha (febrero de 2001) o uno de los jefes de los campos de entrenamiento en Afganistán, Ibn el Sheik el Libi, detenido en diciembre de 2001 y convertido en una de las primeras y más potentes fuentes de inteligencia manejadas por la Administración Bush para argumentar las conexiones entre la organización de Bin Laden y el régimen de Saddam, así como para fundamentar la obsesión del sátrapa de Bagdad por dotarse de armamento químico y biológico.

La importancia que Estados Unidos ha otorgado a determinadas detenciones, sin embargo, ha sido rebajada por agencias de información europeas y árabes. Es el caso de la captura en Pakistán el 2 de mayo de 2005 de Abu Faraj al Liby, considerado por la Administración Bush como el Nº 3 de Al Qaeda y presentado a la opinión pública mundial como uno de los hombres con mayor capacidad de influencia en el propio Bin Laden, especialmente después de la captura de Khalid Sheik Mohamed. Considerando las fuentes abiertas sobre este terrorista, lejos de estar al mando del movimiento yihadista globalizado más bien parece tratarse de un operativo de nivel medio, un coordinador regional de elementos directamente vinculados a Al Qaeda con grupos islamistas paquistaníes; en definitiva, un criminal con escaso o nulo conocimiento sobre las grandes operaciones de la red o sobre el paradero de su líder: en el momento de su detención, su nombre no figuraba en la lista de te-

roristas más buscados por el FBI aunque sí en la lista de seis terroristas más buscados por Pakistán por su hipotética implicación en dos intentos de asesinato del Presidente Musharraf en diciembre de 2003.

A esta larga serie de capturas hay que añadir que en operaciones selectivas de decapitación, Estados Unidos ha eliminado además al jefe del aparato militar de Al Qaeda, Mohamed Atef, alias "Abu Hafs Al Masri" (noviembre de 2001) o al máximo responsable del aparato militar de la red terrorista en Yemen, Ali Qaed Senyan al-Harhi (noviembre de 2002). Washington se ha esforzado en transferir a sus aliados el concepto y la aplicación de operaciones militares antiliderazgo. Entre el 17 y el 20 de junio de 2004 Arabia Saudita abatió a Abdul Aziz Al Muqrim, líder de Al Qaeda en ese país, Pakistán acabó con la vida de Nek Mohamed, un importante enlace de Al Qaeda con militantes talibanes en el sur de Waziristán, y Argelia aniquiló a Nabil Sahraoui, alias "Abu Ibrahim", líder del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate.

Sin entrar en valoraciones legalistas, de esta segunda gama de misiones cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, es significativo que el núcleo más competente de la matriz de Al Qaeda permanece prácticamente intacto. A excepción de Mohamed Atef, el germen de la Yihad Islámica al que dio forma Ayman Al Zawahiri, formado por los cuadros egipcios mejor educados y más aptos para la planificación y coordinación de atentados, no ha sido "tocado". Por otra parte, el planteamiento de "aniquilación selectiva" de la Administración Bush va en detrimento de la inteligencia: eliminar significa perder datos que pueden permitir comprender la red y ayudar a desarticularla, identificar sus esfuerzos por obtener armamento biológico, químico y nuclear o sus métodos de reclutamiento y financiación. Incluso desde la administración republicana se ha reconocido en reiteradas ocasiones que la colección de inteligencia es una parte fundamental del trabajo completado en Guantánamo, ya que que información vital obtenida de los detenidos y cruzada con los datos en poder de terceras agencias de inteligencia de Estados occidentales, árabes y musulmanes ha ayudado a la desarticulación de células, a la captura de yihadistas solitarios, al desbaratamiento de tramas terroristas y, en última instancia, a salvar decenas de miles de vidas en todo el mundo.

7. Información e inteligencia al servicio del contraterrorismo

La inteligencia es la primera y más eficaz línea de defensa en la lucha contra Al Qaeda y la constelación de grupos que gravitan en su órbita. Es la clave para comprender las motivaciones reales y potenciales de los terroristas, sus identidades, su cultura de organización, su localiza-

ción, su *modus operandi*, sus planes, su proceso de toma de decisiones y sus capacidades; también sus ambiciones, técnicas y tácticas desarrolladas o por desarrollar. Permite compaginar el análisis táctico y de detalle, que facilita la identificación de los planes concretos de atentados, con el análisis estratégico y panorámico, que allana la comprensión de las motivaciones y objetivos a largo plazo de los actores en los que se concreta la amenaza.

El 11S, el 11M y el 7J han abierto serias interrogantes sobre la descoordinación de las distintas agencias de inteligencia occidentales y la cuestionable imprevisión del liderazgo político y policial en la gestión de riesgos y han puesto de manifiesto que la capacidad de recopilación y análisis de información puede y debe ser claramente mejorable. El potencial de captación y elaboración de inteligencia de los Estados democráticos de derecho ha decaído durante años y sólo podrá ser recuperado, transformado y adaptado al nuevo entorno estratégico a medio plazo.

En la lucha contraterrorista se pone de relieve más que en ningún otro ámbito, que la inteligencia no se apoya en la mera recopilación de información, sino en la captación de datos que el enemigo, de manera sistemática, oculta y disfraza: en el caso del nuevo yihadismo, no hay movilización de tropas o movimientos de grandes unidades que vigilar, la información a la que se puede tener acceso es muy fragmentaria, los grupos están estructuralmente definidos de forma muy débil y las comunicaciones entre sus miembros en la mayoría de los casos desvían la atención de los verdaderos planes de atentados en marcha.

El acelerado proceso de transformación que están experimentando en la actualidad los servicios de inteligencia de los Estados occidentales está poniendo al descubierto la necesidad de superar viejas divisiones y barreras para fortalecer la capacidad operativa de las agencias y acrecentar su rendimiento. Frente a un enemigo subestatal que no se distingue únicamente por sus capacidades militares, la dicotomía entre las operaciones de “seguridad nacional” y las de “reforzamiento de la ley” está perdiendo su tradicional sentido. Combinar esas dos funciones, y no disociarlas, robustece la lucha antiterrorista a nivel local, permitiendo establecer decisiones tácticas que integran las opciones de detención, procesamiento y encarcelamiento con las de vigilancia o desarrollo de fuentes de información.

La inteligencia es capital para mejorar la capacidad de anticipación y prevención. Hay una diferencia abrumadora entre manejar “inteligencia estratégica” de calidad (identificar que un enemigo representa una

amenaza a la seguridad internacional por su obsesión antioccidental y conocer la probabilidad de que desencadene algún atentado) y disponer de “inteligencia táctica” precisa (contar con datos específicos sobre la fecha, el objetivo físico y el método de un atentado en su última fase de planificación y, en consecuencia, susceptible de ser desbaratado en un plazo de horas o días). Para estar en condiciones de ponerse en esta segunda situación, los servicios de inteligencia han demostrado tras el 11S, el 11M y el 7J una decidida voluntad de reforma, imprescindible para alcanzar más y mejor producción y uso de la información.

No sólo Estados Unidos, también la Unión Europea se encuentra inmersa en un proceso de revisión de los métodos de trabajo aplicados al área de la información y el espionaje para neutralizar a quienes consiguen disimular su actividad delictiva operando desde el interior de grupos sociales cohesionados por lazos religiosos y de parentesco –por su propia naturaleza impermeables y opacos– que disfrutaban de un capital de confianza interno muy superior al que une a otros grupos clandestinos en su *modus operandi*. La mejora de la capacidad de infiltración de segmentos politizados y radicalizados de la comunidad inmigrante magrebí, así como el control y la detección temprana de eventuales conexiones entre delincuencia organizada, extremismo y terrorismo se ha convertido en una misión prioritaria. Hay un sentido de urgencia, igualmente, que llama tardía pero razonablemente a abandonar el dictado de lo políticamente correcto para pasar a analizar el factor religioso/islamista como potenciador objetivo de la intensidad y letalidad de atentados de huella yihadista.

Un necesario proceso de selección abierto a agentes, colaboradores y confidentes de origen asiático y norteafricano es vital para acabar con una de las grandes amenazas a las sociedades abiertas y multiculturales: las células durmientes; tanto aquellas que las organizaciones islamistas injertan e implantan en un Estado occidental con el objetivo de activarlas en un futuro, como en el caso del 11M, como aquellas otras formadas por residentes locales “legales” que son reclutados e indoctrinados *ad hoc* para ser, en un momento dado, activados, lo que se materializó el 7J.

En el escenario previo al 11S, el esfuerzo para neutralizar esta amenaza estuvo lejos del óptimo deseable. Según datos de la CIA, Estados Unidos aumentó cuantitativamente en un 50% la inteligencia humana cuyo objetivo era informar sobre Bin Laden y Al Qaeda entre 1998 y el 11 de septiembre de 2001. En el mismo período, la inteligencia humana dedicada a informar con carácter general sobre contraterrorismo aumentó en el mismo porcentaje. Antes de la llegada de Bin Laden a Afganistán,

la CIA sólo tenía en el país contactos que facilitaban informes sobre el tráfico de drogas y la recuperación de misiles Stinger. Además, la inteligencia estadounidense desdeñó un buen número de valiosos datos sobre Al Qaeda que podían aportar informantes musulmanes de distintas nacionalidades que habían estado en Afganistán, habían recibido entrenamiento y trabado una relación más o menos próxima con la cúpula de la organización, tenían teléfonos y direcciones de correo electrónico extraordinariamente útiles y conocían cómo operaba y se organizaba el entramado de Bin Laden.¹⁷

La dificultad para generar inteligencia humana, que demanda extraordinaria paciencia y disciplina, es uno de los grandes escollos para potenciar la eficacia de la estrategia contra el movimiento yihadista globalizado. Pero reorganizar y reinvertir en esta área sólo puede ser un proyecto a medio y largo plazo que debe asumir varias incertidumbres. En primer lugar, puede haber una inversión económica inicial alta pero de bajo rendimiento, de manera que se debe contar con que hay redes humanas que no producirán durante años información útil o de calidad; en segundo término, hay que contar con el riesgo de la desinformación por las propias dificultades que entraña la obtención de datos sobre el terreno cuyo origen está en redes clandestinas; por último, hay que considerar como pago de un peaje a veces inevitable la complicidad que mantienen agentes de información con terroristas sin ninguna traba moral o ética.

La potenciación del reclutamiento de agentes y, en general, la mejora en las fuentes humanas de inteligencia debe ser complementada por un esfuerzo en perfeccionar la capacidad de análisis a través de expertos en áreas geopolíticas y materias hasta ahora consideradas periféricas por estadounidenses y europeos. Es vital el conocimiento del ambiente político, ideológico y social en el que los yihadistas operan, así como la situación religiosa, étnica y económica de regiones remotas. Es necesaria, asimismo, la integración de toda la información relacionada con el terrorismo para evitar su dispersión y aislamiento y, por el contrario, facilitar su rápido y efectivo cruce a fin de diseñar verdaderos escenarios de amenaza en los que se reflejen las coordenadas espaciales y temporales, las tácticas y la gran estrategia del nuevo yihadismo.

Una de las funciones capitales de los servicios de información es, precisamente, la de elaborar y trasladar informes sobre amenazas a las autoridades garantes del orden con la suficiente antelación como para

17 PADDOCK, Richard. "Before 9/11, One Warning Went Unheard". *Los Angeles Times*, June 7, 2004.

que éstas puedan actuar con el objetivo de gestionarlas o disuadirlas. Los aparatos de seguridad de los Estados democráticos de derecho están obligados a cruzar la información de actividades asociadas al tráfico de drogas, la clonación de tarjetas de crédito, la delincuencia a pequeña escala o el crimen organizado para verificar si tras esos patrones de comportamientos delictivos se esconden actividades paralelas de apoyo o encubrimiento a terroristas. La explotación de la tecnología debe facilitar el acceso transversal a bases de datos comunes y registros de información cruda y elaborada que ayuden a determinar comportamientos sospechosos, siempre protegiendo las fuentes y los métodos para la obtención de información. Los distintos cuerpos que operan en el área de la seguridad y la inteligencia deberán compartir reglas para el acceso a estos registros y trabajar conjuntamente en la actualización de amenazas, ya que de la calidad de sus aportaciones dependerá muy en parte la gestión política en materia contraterrorista.

De poderosa utilidad resultará el desarrollo de “equipos rojos” que simulen la estrategia, la doctrina y los movimientos de los yihadistas para testar las vulnerabilidades y los flancos más desguarnecidos de las democracias. Para diseñar estos escenarios será necesario considerar una ingente cantidad de factores, entre ellos, las características y los perfiles que han presentado atentados consumados, las causas del fracaso de anteriores ataques frustrados, las filtraciones de los yihadistas interrogados de los que se desprendan futuros planes de la organización, el *modus operandi* y los sistemas generales de trabajo de los distintos grupos terroristas, las tácticas específicas empleadas por cada organización, y, en última instancia, aquellas circunstancias que funcionan como detonadores para incitar y activar la rápida actuación de un grupo. De la misma manera, resultará extremadamente útil determinar las intenciones generales del movimiento yihadista globalizado, manifestadas en declaraciones abiertas o publicaciones, y sus capacidades y recursos: cuentas financieras, sistemas de armamento, infraestructuras o sistemas de comunicación habituales.

La comunidad de inteligencia debe tomar conciencia de que junto a la información aportada por gobiernos amigos, terroristas detenidos, documentos incautados, satélites, comunicaciones electrónicas interceptadas o grupos de oposición implantados en Estados patrocinadores del terrorismo, las fuentes desclasificadas a menudo aportan datos que en el pasado han sido explotados con eficacia por los propios terroristas, pero que han sido erróneamente infravalorados por las agencias occidentales. Esta información de libre acceso ha demostrado en ocasiones ser asombrosamente relevante, exacta y consistente para clarificar investigaciones o acelerar operaciones preventivas.

El análisis permanente de la amenaza, en definitiva, debe generar un sistema de alertas de la suficiente calidad como para alterar las prioridades y estimular la reorientación de las agendas políticas en materia de seguridad, algo que lamentablemente y de manera repetitiva sólo suele producirse tras atentados de envergadura. Para culminar este cambio de óptica es necesario acabar con la tendencia obsesiva en las agencias de inteligencia a retener información, establecer compartimentos impermeables burocratizados y congelar la diseminación de datos al poder político en ocasiones por injustificadas razones de seguridad interna. El momento de la transmisión de informes es decisivo para acelerar o ralentizar el trabajo de quienes deben utilizarlos para implementar operaciones de carácter defensivo u ofensivo contra los yihadistas.

En el marco de una nueva estrategia contraterrorista para doblegar a Al Qaeda, el fortalecimiento de la cooperación interagencias es obligado. Este no ha sido el talón de Aquiles únicamente de Estados Unidos sino, en general, de la mayoría de los Estados en los que existe una multiplicidad de cuerpos con competencias en el área de la recopilación y análisis de información vinculada a la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

Las distintas agencias no responden a las mismas misiones, se asientan sobre bases legales diferentes y poseen distintas culturas organizativas al servicio en ocasiones de intereses burocráticos muy concretos, lo que ha limitado su capacidad y eficacia. Es necesario, en consecuencia, establecer a nivel estatal consensos sobre el equilibrio de autoridades, responsabilidades y procedimientos de trabajo entre organismos de seguridad; definir con claridad las funciones de manera que no se solapen o entren en conflicto y tampoco levanten murallas chinas que generen un clima contraproducente de desconfianza recíproca.

El aparato de seguridad nacional estadounidense simboliza, en el marco que antecede a los atentados contra Washington y Nueva York, el fracaso más estrepitoso de la colaboración interagencias. Una tradición cultural e institucional en la que no ha arraigado la política de compartir información relevante, la falta de objetivos comunes entre los distintos departamentos de la comunidad de inteligencia, la ausencia de confianza entre los distintos organismos y entre los propios individuos, y la carencia de un sistema de recompensas para el trabajo entre equipos conjuntos han funcionado como obstáculos que han dificultado el combate del nuevo yihadismo.¹⁸

18 MARRIN, Stephen. "Homeland Security and the Analysis of Foreign Intelligence". Markle Foundation Task Force on National Security in the Information Age, July 15, 2002, pp. 2-3.

Los problemas que derivan de no cambiar de óptica en este campo han quedado visiblemente expuestos en la relación FBI-CIA. El FBI trabajaba con la impresión generalizada de que Al Qaeda tenía una capacidad muy limitada de operar en suelo norteamericano y de que, en todo caso, su presencia estaba bajo control. El personal de la agencia dedicado a la lucha contra el terrorismo islamista era escaso y poseía un rudimentario entrenamiento en técnicas de contrainteligencia. Por si fuera poco, las oficinas de campo servían a prioridades locales, como el crimen ordinario y la lucha contra las drogas, de manera que no impulsaban esfuerzos a nivel nacional contra formas de violencia política; este panorama no hacía sino entorpecer extraordinariamente el análisis y el cruce de información a tiempo real.

La cultura del FBI estaba enfocada en el estudio caso por caso, no tenía la visión de una red global, mucho menos era capaz de comprender sus implicaciones estratégicas. Sólo la oficina de Nueva York tenía un conocimiento más o menos aproximado de la magnitud de la amenaza. Por otra parte, y como toda agencia descentralizada, tenía que hacer frente al grave y común problema de la descoordinación y dispersión de datos, fatal en la carrera contrarreloj para neutralizar a los islamistas. A pesar de que sus agentes disponían de muchas y muy buenas entrevistas grabadas y acumulaban valiosos esfuerzos de información en el área del contraterrorismo, esos datos no daban pie a informes destinados a ser elevados y convertidos en inteligencia madura diseminada al poder político. Asimismo, estaba instalada en la mentalidad del FBI rechazar sistemáticamente la puesta en común de información con la CIA por temor a comprometer los procesos en sede judicial.

En sentido inverso, la comunidad de inteligencia ha sido renuente a compartir su información por temor a que sus fuentes y métodos fuesen revelados en los tribunales. Sólo tras el 11S, la CIA, a la que por ley le está prohibido participar en operaciones de recolección de inteligencia contra ciudadanos de Estados Unidos, ha potenciado sus poderes para el reforzamiento de la ley y está colaborando en investigaciones criminales con las agencias de seguridad interior. A su vez, está facilitando al FBI el acceso directo a bases de datos internacionales para determinar si sospechosos de terrorismo en Estados Unidos mantienen relaciones con organizaciones criminales en el extranjero, especialmente las integrantes de la constelación instigada por Al Qaeda. Esta nueva devoción por la creación de sinergias interagencias se comprende si se considera que las embajadas de Estados Unidos habían expedido sistemáticamente en los últimos años visados y documentos de viaje a un sinfín de yihadistas, por la sencilla razón de que los servicios electrónicos del Departamento de Estado no estaban

conectados a los de la CIA, el FBI o el Servicio de Inmigración y Naturalización.

Estos graves obstáculos no han sido desgraciadamente privativos de Estados Unidos. En España, el juez Baltasar Garzón, experto en la instrucción de sumarios antiterroristas, ha denunciado que en numerosas de las investigaciones desarrolladas contra las redes de Al Qaeda ha tenido que exigir a responsables de los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado cooperación y coordinación para optimizar la eficacia de las operaciones. A juicio del magistrado, la falta de confianza entre los diferentes órganos policiales era una constante evidente e insalvable: la información obtenida en una investigación no se comunicaba a los demás cuerpos ni se compartían plenamente las bases de información.

II. CONCLUSIONES

Buscando el desgaste en la “guerra contra el terror”

Al tiempo que Washington intenta descifrar las claves del funcionamiento del nuevo liderazgo de Al Qaeda, la comunidad internacional debe asumir que, probablemente, el terrorismo neosalafista debe ser interpretado más como una amenaza de tipo estructural o existencial que de tipo coyuntural o temporal.¹⁹ Tras su proceso de dispersión, reagrupamiento y descentralización, la red que ha derivado de la vieja Al Qaeda está presentando una extraordinaria capacidad para absorber un altísimo número de embestidas. La destrucción, desactivación o aislamiento de nodos que *a priori* sostienen estratégicamente el funcionamiento de la red no está derivando sino en la potenciación, radicalización y activación de elementos periféricos y células marginales o durmientes que garantizan una capacidad de actuación y réplica sostenida. El propio escenario de eliminación episódica de terroristas a veces olvida la dificultad de ubicar físicamente a adversarios individuales o grupales que se pueden encontrar tanto en Estados enemigos (Irán) o Estados amigos (Reino Unido), como en “zonas pantanosas” (Waziristán), “áreas grises” (Cachemira) o “Estados fallidos” (Sudán).

En efecto, los yihadistas están buscando aquellas áreas en las que la autoridad del Estado en el ejercicio de sus competencias es laxa o inexistente, en las que no existe una sociedad civil pujante y activa que obstaculiza las labores de entrenamiento o reclutamiento así como la planificación de atentados y en las que la monitorización de los servicios de información es

19 IGNATIEFF, Michael. “What Will Victory Look Like?”. *The Guardian*, september 19, 2001; BYMAN, Daniel. “Scoring the War on Terrorism”. *The National Interest*, summer 2003.

escasa o nula. Precisamente al no desarrollar plenamente sus competencias en el reforzamiento de la ley y las garantías de una democracia plena, los Estados en proceso de desintegración facilitan el fermento para que organizaciones criminales puedan conspirar y desarrollar actividades ilegales como el tráfico de armas u otros recursos que potencien su capacidad operativa.

En definitiva, las operaciones antiliderazgo, presentadas como una fórmula atractiva, tentadora, relativamente rápida y eficaz en un análisis costes/beneficios han demostrado sus notables limitaciones y disfunciones. Las emprendidas contra Al Qaeda y sus grupos asociados no han conseguido ni paralizar la campaña en marcha del movimiento yihadista globalizado ni minar la moral de los salafistas ni disminuir la letalidad de los atentados ni generar un colapso o lucha interna en el seno del movimiento, ni mucho menos llevar a los terroristas a desistir en sus ataques o negociar su rendición. Muy al contrario, este tipo de operaciones ha fortalecido el rol de un gran número de los cuadros medios y facilitado la improvisada y acelerada estrategia de salida hacia un nuevo liderazgo. Por si fuera poco, ha favorecido la creación de brigadas difícilmente detectables y delimitables pero con una vocación de causar el mayor número de muertes. El ejemplo más demoledor es el de las brigadas "Abu Hafs al Masri", surgidas de la muerte en Afganistán tras un bombardeo estadounidense de Mohamed Atef. Habida cuenta de su papel capital en la reivindicación de atentados, incluidos los del 11M, los servicios de inteligencia occidentales y árabes no han logrado determinar si se trata de un conglomerado islamista de operativos de campo competentes para la planificación y ejecución de atentados o de una brigada propagandística dedicada a reforzar el componente de "guerra psicológica" presente para todo entramado terrorista. Podría tratarse incluso de una organización establecida en un segundo anillo y que, por una parte, gozaría de toda la autoridad y la confianza del anillo interior árabe-afgano de Al Qaeda siendo capaz de contactar con él y, por otra, tendría capacidad para comunicarse con un anillo más periférico formado esencialmente por comandos activos y células durmientes susceptibles en cualquier momento de recibir la orden de ataque.

La lógica estratégica del contraterrorismo, en definitiva, especialmente del diseñado contra entidades criminales inspiradas por el islamismo, *"está más cerca del desgaste lento y sordo que del choque espectacular y decisivo. Las prometidas victorias definitivas pueden conducir a frustraciones abrumadoras"*.²⁰ No en vano, a medida que progresaba la "Operación Li-

20 ORTIZ, Román. "La opción de la 'bala de plata': estrategias antiliderazgo en la lucha contra organizaciones terroristas". Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 3 de marzo de 2004.

bertad Duradera”, en plena ofensiva antitalibán, Washington comenzó a asimilar que de la captura o la muerte de un buen número de altos cuadros de Al Qaeda sólo derivaría una “victoria amarga e incompleta”.²¹

En todo caso, la valoración de las ventajas y riesgos de las operaciones antiliderazgo no hace sino subrayar lo complejo que resulta medir el éxito de la lucha antiterrorista con indicadores precisos. Al contrario que en los conflictos interestatales, en la campaña contra Al Qaeda no hay capitales que conquistar o bases militares que destruir. Evaluar la eficacia en función del número de líderes capturados o muertos supone olvidar que, en el combate frente al nuevo yihadismo, con frecuencia resulta difícil calcular el número de miembros que conforman las organizaciones, así como descifrar su estructura y división de funciones internas. Por otra parte, Estados Unidos, en particular, y las democracias occidentales, en general, cuentan con un escenario muy adverso para aproximarse al impacto real que generan las operaciones contraterroristas en la moral o el potencial de reclutamiento y financiación de los neosalafistas. El combate contra el nuevo yihadismo, además de pasar necesariamente por sacar fuera del tablero a las fichas clave que participan del negocio del terror debe esforzarse en la deslegitimación del discurso que anima a los islamistas más exacerbados. A escala global, aunque sólo a muy largo plazo, el movimiento podría quedar aislado, sufrir un proceso de escisión, choque y debilitamiento interno para terminar por ser derrotado y extinguirse paulatinamente.

BIBLIOGRAFÍA

ANDREWS, Robert. “Al Qaida”s Troops Have Adapted. Have Ours?”. *The Washington Post*, september 22, 2002, p. 2.

ARQUILLA, John y RONFELDT, David. *Swarming and the Future of Conflict*. Santa Monica. Rand Corporation, 2000.

BAER, Robert. *See no Evil: The True Story of a Ground Soldier in the CIA”s War on Terrorism*. New York. Three Rivers Press, 2002.

BALLESTEROS, Miguel Ángel. “El terrorismo: un conflicto asimétrico”. *Revista Española de Defensa*, marzo-abril 2004.

BIDDLE, Stephen. “Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy”. US Army War College, Strategies Studies Institute, november 2002.

21 O’HANLON, Michael. “A Flawed Masterpiece”. *Foreign Affairs*, may/june 2002, p. 48.

- BLACK, Cofer. "Al Qaeda: The Threat to the United States and Its Allies". Hearing before the Subcommittee on International Terrorism, Non Proliferation and Human Rights of the Committee on International Relations House of Representatives, 108th Congress, 2nd session, april 1, 2004, p. 3.
- CORDESMAN, Anthony. "The Lasting Challenge: A Strategy for Counterterrorism and Asymmetric Warfare". Center for Strategic and International Studies, november 30, 2001.
- DEUTCH, John. "Strengthening US Intelligence". Statement to the National Commission on Terrorism Attacks Upon the United States, october 14, 2003.
- GELLMAN, Barton. "Secret Unit Expands Rumsfeld's Domain". *The Washington Post*, january 23, 2005, p. 1.
- GRAY, Colin. "Thinking Asymmetrically in Times of Terror". *Parameters*, vol. XXXII, N° 1, spring 2002.
- HARRIS, James. "Building Leverage in the Long War. Ensuring Intelligence Community Creativity in the Fight Against Terrorism". The Cato Institute, policy analysis, N° 439, may 16, 2002, pp. 9-13.
- HERSH, Seymour. "What Went Wrong: the CIA and Failure of American Intelligence". *The New Yorker*, october 8, 2001.
- IGNATIEFF, Michael. "What Will Victory Look Like?". *The Guardian*, september 19, 2001; BYMAN, Daniel. "Scoring the War on Terrorism". *The National Interest*, summer 2003.
- JEHL, Douglas y SCHMITT, Eric. "Pentagon Seeks to Expand Role in Intelligence". *The New York Times*, december 19, 2004, p. 1.
- LAMBAKIS, Steven et al. "Understanding "Asymmetric" Threats to the United States". *Comparative Strategy*, vol. 21, N° 4, 2002, pp. 241-278.
- MARRIN, Stephen. "Homeland Security and the Analysis of Foreign Intelligence". Markle Foundation Task Force on National Security in the Information Age, july 15, 2002, pp. 2-3.
- MEIGS, Montgomery. "Unorthodox Thought About Asymmetric Warfare". *Parameters*, summer 2003, pp. 4-18.
- MONIZ, Dave. "Afghanistan's Lessons Shaping New Military". *USA Today*, october 8, 2002, p. 13.

NARDULLI, Bruce. *The Global War on Terrorism: An Early Look at Implications for the Army*. Santa Monica. Rand Corporation, 2003.

O'HANLON, Michael. "A Flawed Masterpiece". *Foreign Affairs*, may/june 2002, p. 48.

OCHMANEK, David. *Military Operations Against Terrorist Groups Abroad. Implications for the United States Air Force*. Santa Monica. Rand Corporation, 2003.

ORTIZ, Román. "La opción de la 'bala de plata': estrategias antiliderazgo en la lucha contra organizaciones terroristas". Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 3 de marzo de 2004.

PADDOCK, Richard. "Before 9/11, One Warning Went Unheard". *Los Angeles Times*, June 7, 2004.

SHANKER, Thom y RISEN, James. "Rumsfeld Weighs New Covert Acts by Military Units". *The New York Times*, August 12, 2002, p. 1.

REDES Y CENTROS EN CHILE DEDICADOS A LA INVESTIGACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA*

CRISTIÁN GARAY VERA**

From the delimited perspective of Chilean-Argentinean studies, which excludes international security studies with Europe and the United States, the author seeks to inquire about the networks and dominant trends in research on security and defense in Chile, as of the nineties, exploring the bilateral relationships in the framework of the transformations of the defense sub-sector as the main axis. For this, the main events, programs, publications, and advocates from different civilian and military centers, both private and public who have dealt with the topic are examined.

Estado de la cuestión

Me referiré al tema de redes y centros en Chile dedicados a la investigación en seguridad y defensa. Hay que especificar que si bien abarcamos buena parte de lo que se realiza en esta materia, lo hacemos desde la perspectiva acotada de las relaciones de seguridad y defensa en el área regional, e incluso, en el momento inicial desde el campo acotado del análisis bilateral chileno-argentina. Ello nos obliga a omitir algunos aportes en el área más bien del estudio de la seguridad y defensa internacionales, extrahemisférica, así como también enfatizar el eje investigadores-programas de posgrado, con lo cual igualmente no abordamos analistas internacionales extrarregionales, situados preferentemente en el ámbito comunicacional, la asesoría económica internacional o la docencia universitaria.¹

En esta presentación el énfasis no está puesto en las investigaciones ni en sus cuestiones metodológicas sino en los investigadores y centros. Por eso, más que exponer contenidos concretos de una investigación o áreas, queremos poder mostrar las tendencias más relevantes del ámbito de la seguridad y defensa en estos años desde 1990 en adelante y en relación a los campos que se han consolidado.

No faltan por cierto las aproximaciones a la temática de seguridad y defensa bilaterales.² Trabajos específicos los hay de varios autores y relevantes; por

* Esta presentación es parte del proyecto Fondecyt N° 1040207, titulado "Relaciones Civil-Militares 1990-2005, Estereotipos. Agenda de Defensa y Medios de Comunicación".

** Licenciado y Mágister en Historia. Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Profesor del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Investigador civil de la Academia de Guerra del Ejército de Chile.

1 Entre los más destacados Olga Ulianova, Raúl Sohr, Daniel Prieto Vial, Armen Kouyoumdjian.

2 Entre los estudiosos argentinos que pueden asimilarse a nuestra perspectiva y que han marcado hitos en su relación con investigadores chilenos pueden destacarse Marcela Donadio, Rosendo Fraga, Carlos Escudé, Rut Diamint, Fernando García Molina, María Isabel Stanganelli, Julio A. Cirino, y Mariano César Bartolomé.

ejemplo, a finales de los años 90, que incorporan las tesis nuevas sobre defensa y seguridad, se consolidan con los ejemplos de la Revolución en Asuntos Militares estadounidenses; el establecimiento del Centro de Estudios Hemisféricos (CHDS) en la National University Defense, y la necesidad de reorientar la ayuda militar de Estados Unidos con las nuevas percepciones y orientaciones de la política exterior estadounidense en estos aspectos. De una y otra fuente han surgido nuevas temáticas con mucha fuerza, tales como misiones de imposición de paz, fuerzas rápidas de intervención, procedimientos de adquisición unificada de armamento y provisiones militares.

Otro aspecto importante es el que señaló en 1997, precisamente acerca de este mismo tema, Francisco Rojas Aravena,

“Los balances político-estratégico-militares en el Cono Sur han sido temas recurrentes a lo largo de la historia. En diversos momentos han tenido una gran significación...”

*“La preocupación por el balance sigue estando presente a finales del siglo XX. En Argentina se expresa preocupación por la política de reposición y reemplazo de armamentos de Chile, a lo que se une el significado que tendría para el país su vinculación con los Estados Unidos en el NAFTA”.*³

Justamente por eso Rojas ponía acento en las medidas de confianza mutua y en el aporte académico a una nueva línea de relaciones con Argentina, que fueron reforzados por los acuerdos a nivel interestatal entre Chile y Argentina a partir de 1994, y con el aporte de FLACSO al constituir ese mismo año el Mecanismo de Interlocución Académico chileno-argentino. Tendencia que fue ratificada por el salto cualitativo que dieron las relaciones chileno-argentinas en materias de seguridad y defensa. Igualmente hay que tener en cuenta las aproximaciones económicas al sector, que se tradujeron en un estudio que permitió estandarizar y homologar los gastos militares de Chile y Argentina, y cuya ejecución fue hecha en el marco de la CEPAL con participación de técnicos de los ministerios de Defensa de ambos países.

Pero el estudio bilateral es siempre un campo de nuevos desafíos y retos, partiendo que las cuestiones de seguridad y defensa han dado origen a diferentes formas de afrontar los estudios especializados. Para ello basta ver la diversidad de los abordajes de los diferentes centros que han gestado investigaciones en este ámbito:

3 ROJAS ARAVENA, Francisco. “El diálogo argentino-chileno en temas de seguridad y defensa”, en revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 12, N° 2 (abril-junio 1997), p. 7. Sobre el mismo tema puesto de relieve por Rojas, los más altos exponentes del enfoque tradicional son en Chile y Argentina, respectivamente, Emilio Meneses y Rosendo Fraga.

- Fuerzas Armadas y Sociedad
- Seguridad y Defensa
- Política y Estrategia
- Estudios de Defensa
- Historia Militar
- Inteligencia Económica

Varias de estas tendencias sólo fueron germinales en los años 80 por las circunstancias políticas de ese momento. De hecho la geopolítica, otra tendencia dominante en los 80, se ha ido retirando del análisis, no obstante tentativas de reactualización y revisión crítica hechas por militares y civiles.⁴ Su referencia ha vuelto a ser militar y ha sido reemplazada por la teoría de las relaciones internacionales. Del mismo modo, la historia de los límites y de las relaciones diplomáticas, naturalmente ligadas a la concepción estado-céntrica (para usar la terminología del profesor Escudé), han sido reemplazadas por los investigadores por la historia de las relaciones internacionales, de los procesos de integración, de los actores no estatales.

El interés por la seguridad y defensa fue en principio una consecuencia de la ausencia de conocimiento respecto de las instituciones militares y estuvo vinculada a la crisis de 1973. Pero fue recién en los '80, cuando en el fragor de la crisis social y política de esa década que adquieren carta de ciudadanía y se institucionalizó. Como dicen Francisco Le Dantec y Karina Doña (2003) *“la irrupción de centros académicos vinculados a los estudios de seguridad y defensa, o a los estudios estratégicos, se remonta hacia la década de los años 80”*.⁵

Siguiendo el trabajo de Arancibia Clavel (1995) y el ya citado de Le Dantec y Doña (2003), con algunos excursos y aportes nuestros, podemos establecer tres etapas.

La primera, entre 1986 y 1989 en que con predominio de centros de estudios ligados a la Democracia Cristiana se inicia la discusión de los aspectos de seguridad y defensa que nunca fueron de especial interés para esta tendencia.

4 Ejemplo de lo anterior se percibe en las memorias de la Academia de Guerra del Ejército. En cuanto a los cultores civiles se encuentra la *Revista Chilena de Geopolítica* de la cual sus principales exponentes son Hernán Santis y el Coronel (R) Julio von Chrismar. Entre los militares destaca Mauricio Pontillo, quien ha tratado de integrar teorías y enfoques más ligados a la geografía política actual. Actualmente el Brigadier (R) Germán García Arriagada ha efectuado un estudio crítico sobre la geopolítica en Chile muy interesante: *“¿Quo Vadis Geopolítica?”*. En Ejército de Chile, Anuario de la Academia de Guerra 2004-2005 (Santiago de Chile, 2005), pp. 93-123. Para el caso argentino la íntima relación entre geopolítica y el gobierno militar trasandino está tratado por Christian Buchrucker, *“Pensamiento político militar argentino: El debate sobre las hipótesis de guerra y la geopolítica”* en *Estudios* N° 3, Universidad Nacional de Córdoba (Córdoba, Argentina, Otoño, 1994) pp. 137-153.

5 LE DANTEC, Francisco y DOÑA, Karina, *“La comunidad de Defensa en Chile”*, Libro Colecciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Santiago de Chile, 2003), p. 39. *“Es posible –dicen antes– que (fuera) debido al desconocimiento que la sociedad civil tenía del mundo militar”*, p. 29.

Esto en la eventualidad de un acceso al poder, ya que las experiencias con militares durante el gobierno de Frei Montalva fueron poco armónicas. Destacan en esta época los centros ICECH, CERC y Academia de Humanismo Cristiano (hoy universidad). Al final de este período aparecen organismos con enfoques profesionales.

El segundo período, va entre 1990 y 1994 y podríamos llamarla de discusión o debate, donde hay gran participación de FLACSO con la temática de “política de defensa”.⁶ Es una época en la cual también aparece con gran fuerza la Universidad de Chile a través de sus diversos programas de defensa, cuyo gran articulador es Guillermo Holzmann, y en el que las instituciones de la defensa crean sus propios organismos de investigación para representar sus puntos de vista con “*prescendencia política partidista y el enfoque técnico-profesional*”.⁷

Los años '90 dieron por eclosión los estudios sobre medidas de confianza mutua, elaboración de libros de defensa, profesionalización del personal militar, transparencia en los gastos de defensa. Muchos de ellos cuajaron en las reuniones hemisféricas de ministros de Defensa y en las reuniones de comandantes en Jefe.

A mediados de los '90 el avance de los procesos de integración ya fuesen chileno-argentino, brasileño-argentino o del MERCOSUR como un todo, fueron objeto de interés militar. Las instituciones de investigación militares asumieron el hecho y reformularon o suprimieron sus hipótesis de guerra consecuentemente. No es extraño que en este período el CESIM (Centro de Estudios e Investigaciones Militares) debatiera el tema de los corredores bioceánicos, tal como después la Academia de Guerra analizaría los efectos de la contratación de gas a Argentina como oferente principal a Chile. También los reordenamientos de la política internacional dieron lugar a evaluaciones sectoriales en cada rama institucional.⁸

6 ARANCIBIA, Roberto. El papel de los centros de estudios de las instituciones de la defensa nacional”, *Memorial del Ejército de Chile*, 448 (Santiago de Chile, 1995), p. 123. Un trabajo concreto en esta área de FLACSO: Almirante Rigoberto Cruz Johnson, y Augusto Varas (editores), *Percepciones de amenaza y política de defensa en América Latina*, FLACSO/CEEA, Santiago de Chile, 1993 o Augusto Varas y Claudio Fuentes, *Defensa Nacional, Chile 1990-1994. Modernización y desarrollo*, FLACSO, Santiago, 1994.

7 LE DANTEC y DOÑA, *op. cit.*, p.43.

8 Estas son algunas de las publicaciones institucionales más relevantes sobre este proceso: Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, Seminario Bases de una política nacional frente al nuevo orden mundial regional y vecinal, Valparaíso, 1992; CESIM (Centro de Estudios e Investigaciones Militares); *Reflexiones en torno a la integración chileno-argentina y acuerdos limítrofes australes*, OFIESA / Universidad del Pacífico; “Debate “Los Corredores bioceánicos: sus efectos en la defensa” en revista *Memorial del Ejército de Chile* N° 451, Santiago, 1996, pp. 135-150; Juan Emilio Cheyre, (Brigadier), “Las Medidas de Confianza Mutua en el Euromediterráneo”, en *Memorial del Ejército de Chile* N° 455, 1997, pp. 156-169; Juan Emilio Cheyre (Brigadier), *Las Medidas de Confianza Mutua. Casos del América Latina y el Mediterráneo*, Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), Santiago de Chile, 2000.

La tercera etapa, que se abre en 1994, coincidiendo con Eduardo Frei Ruiz-Tagle en el poder, y se prolonga hasta hoy, tiene como eje, para Le Dantec y Doña “la agenda desarrollada por el propio Ministerio de Defensa Nacional”,⁹ en el que se postula la necesidad de una política de defensa nacional consensuada en una cultura de la defensa y una comunidad de defensa estructurada en el gobierno, las instituciones armadas, las universidades y centros académicos, y los centros de estudios de los partidos políticos.¹⁰ La relevancia del ministerio como articulador del debate en seguridad y defensa se advierte en sus foros sobre el servicio militar, los dos Libros de la Defensa Nacional (1997 y 2002) y los convenios establecidos con ANEPE y la Universidad Católica de Chile.

Las discusiones del primer Libro de la Defensa se centraron en la globalización, el servicio militar obligatorio, la propia definición de política de defensa. Por eso no fue extraño que posteriormente se trataran, bajo interés gubernamental, la participación en misiones de paz, la incorporación de la mujer en las Fuerzas Armadas, y desde febrero de 2001 el material para el segundo Libro de la Defensa.

Un desarrollo mixto, particular y público ha tenido la economía de defensa, tanto como evolución teórica, principalmente en manos de Guillermo Patillo y Manuel Concha, y las iniciativas de homologación de gastos entre Chile y Argentina, ejecutada finalmente por la CEPAL y cuya coordinación respondió a las directivas de ambos gobiernos y de sus órganos dependientes del Ministerio de Defensa.

Por otro lado, si a comienzos de los '90 el articulador del debate teórico, sobre todo en relación a transparencia en el sector defensa es FLACSO, hacia el fin de la década la discusión del Libro de la Defensa, informada en la cuenta del Presidente Frei Ruiz-Tagle del 21 de mayo de 1994, se consolida un intercambio de puntos de vistas entre organizaciones académicas, institucionales y grupos de estudios.

A finales de los años 90, las tesis nuevas sobre defensa y seguridad se consolidan con los ejemplos de la Revolución en Asuntos Militares estadounidenses; el establecimiento del CHDS en la National University Defense; y la necesidad de reorientar la ayuda militar de Estados Unidos con las nuevas percepciones y orientaciones de la política exterior estadounidense en estos aspectos. De una y otra fuente han surgido nuevas temáticas con mucha fuerza tales como misiones de

9 LE DANTEC y DOÑA, *op. cit.*, p. 44.

10 Es importante destacar que el concepto de Cultura de Defensa fue definido explícitamente por el Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma en el discurso de inauguración del Magíster en Seguridad y Defensa de la ANEPE el 2 de agosto de 1999, cuyo texto se encuentra en la revista *Política y Estrategia* N° 78, (Santiago de Chile, 1999), pp. 163-172. Por su parte la Comunidad de Defensa fue definida en 1996 por el mismo personaje. Ver LE DANTEC y DOÑA, *op. cit.*

imposición de paz, fuerzas rápidas de intervención, procedimientos de adquisición unificada de armamento y provisiones militares.

Centros en actividad

- Pontificia Universidad Católica: El Instituto de Ciencias Políticas edita la *Revista de Ciencia Política* y en el área de *Estudios de Defensa* los documentos de trabajo.¹¹
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): Es una de las más antiguas en este campo. Edita la revista *Fuerzas Armadas y Sociedad* y en forma electrónica el *Observatorio* sobre política hemisférica y estadounidense. Además constituye archivos, efectúa estudios especializados en el área de relaciones internacionales y estudios estratégicos, ámbito en el que tiene una amplia línea editorial, con destacados investigadores.¹² Además de su alta productividad en publicaciones, cuenta con fondos documentales y archivos que le permiten estructurar seguimientos específicos en defensa y seguridad y en política hemisférica, especialmente en relación al ámbito latinoamericano y en sus relaciones con Estados Unidos. Sus áreas de relación con el tema son estudios internacionales y estratégicos y estudios de seguridad y ciudadanía.¹³
- Universidad de Chile: El Instituto de Ciencias Políticas constituyó su área tempranamente en este campo y publicó en su tiempo la revista *Fuerzas Armadas y Sociedad* dentro de su programa de investigación Sociedad y Fuerzas Armadas y de EDEFA.¹⁴ En la reorganización interna se suprimió el Instituto

11 El Instituto de Ciencias Políticas edita la *Revista de Ciencia Política* y en el área de *Estudios de Defensa* los documentos de trabajo para promover los estudios originales de estudiantes en las áreas de la estrategia, la defensa y seguridad regional. Estudios de Defensa se publica en virtud del convenio celebrado entre el Ministerio de Defensa Nacional de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile. Su director es Guillermo Pattillo Álvarez, quien es coordinador de la mención Estudios de Defensa del Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

12 Esta (área) ha sido, como experiencia intelectual, el producto de un rico proceso de creación de un campo académico especializado dedicado al análisis de las interacciones internacionales –actores y procesos– tanto en sus aspectos políticos, económicos, como estratégicos y militares, así como sus marcos institucionales. Sus estudios tienen a la región latinoamericana como centro de la reflexión, analizando sus vinculaciones internacionales. Como programa de investigación, docencia y cooperación técnica, esta área de estudios académicos se ha desarrollado en etapas sucesivas, respondiendo a las necesidades propias del proceso de constitución de un espacio académico nuevo y de la demanda de conocimientos en este campo especializado que surgía desde distintos actores de la sociedad latinoamericana. Ella emergió de manera coetánea con el incremento del proceso de globalización mundial y de las nuevas formas de inserción de Chile y América Latina en este macroproceso. Recientemente ha editado el documento “Transferencia y ayuda norteamericana hacia América Latina: las prioridades que refleja el presupuesto”, *Observatorio* N° 2, mayo, 2005. Ver información en www.flacso.cl

13 Sus propósitos son realizar investigaciones nacionales y comparadas que aborden las principales problemáticas vinculadas con la violencia en general y la criminalidad en particular. Desarrollar procesos de formación y capacitación en temas de seguridad ciudadana destinadas a actores públicos y académicos. Asesorar a instituciones públicas en el diseño, monitoreo y sistematización de políticas, programas, planes e iniciativas de seguridad. www.flacso.cl Lo dirigió Lucía Dammert.

14 Bajo la dirección de Guillermo Holzmann se especializó en inteligencia y fue uno de los principales motores de la discusión académica de la conformación de la actual Agencia Nacional de Inteligencia (ANI).

de Ciencia Política el cual pasó al Departamento de Ciencias Políticas. Con anterioridad se publicaba la revista *Política* y la serie de papers denominada materiales de discusión de estas materias. En la nueva estructura funciona el Instituto de Asuntos Públicos (INAP), que además de mantener su área de defensa y sociedad, tiene en su Departamento de Políticas Públicas el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.¹⁵ Actualmente ligado a la actividad del profesor Guillermo Holzmann, ha enfatizado el área de inteligencia y ha creado (2006) un nuevo ente de investigación denominado Área Estrategia, Seguridad y Defensa del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

- Universidad de Chile: Otro lugar donde se hace investigación en estas materias es el Instituto de Estudios Internacionales, creado en los años 60 y abocado preferentemente a las cuestiones jurídicas. A la antigua tradición por estudios de conflictos, liderados por el General (R) Agustín Toro Dávila, se suman las nuevas áreas como la lucha por los recursos y la seguridad energética.¹⁶ El órgano de la institución es la reconocida revista *Estudios Internacionales*.¹⁷
- Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM):¹⁸ Centro de investigación del Ejército imprime regularmente *Escenarios Actuales* y una serie editorial

15 Con el patrocinio del Ministerio del Interior y de Conicyt, el proyecto tiene como objetivo el aumento de la calidad y cantidad de investigación en torno a la temática de la seguridad ciudadana, en coordinación estrecha con las necesidades y prioridades para el país y el campo científico y académico, así como con la formación académica de investigadores y conformación de masas críticas. Bajo la conducción de Hugo Frühling, el Centro ha dado comienzo a cuatro investigaciones: Victimización y temor en Chile: Revisión teórico-empírica en doce comunas del país; Condiciones de producción y representaciones de la violencia y criminalidad en los medios de comunicación; La situación y el tratamiento de jóvenes infractores en Chile y Planificación de la actividad delictual y criterios de legitimación de la violencia en casos de robo con violencia e intimidación. www.inap.uchile.cl

16 Los trabajos de seguridad energética se han multiplicado así el informe de Martín Pérez Le Fort y su equipo para el CESIM; el libro de Pablo Rodríguez Márquez y Mario Puig Morales, *La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América* (ANEPE, Santiago de Chile, 2005), y la tesis de magíster de Cristián Faundes en la Academia de Guerra.

17 En el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile se encuentran el centro de Asia Pacífico, Centro de Derecho Internacional y Arbitraje, y el Centro de Estudios Estratégicos y el Centro de Estudios Estratégicos y Solución de Conflictos. Este último es definido en su página institucional así: “Desde el término de la Guerra Fría, los conflictos bélicos han aumentado en cantidad, sus efectos destructores son mayores y su proyección hacia escenarios regionales se ha incrementado. Por esta razón, cobra importancia el proporcionar a los conflictos, a las crisis que los originaron y a sus alternativas de solución, un tratamiento sistemático dentro de un programa de estudios internacionales, el que abarcará temas tales como la seguridad internacional y el rol de Naciones Unidas, los sistemas de seguridad regional, el derecho internacional humanitario y aspectos de geopolítica y estrategia”. El Instituto de Estudios Internacionales definió varias áreas de interés y líneas de investigación, entre las cuales se incluyen la seguridad y la paz. Dentro de este ámbito ha conducido investigaciones conjuntas con ANEPE, CESIM y Concurso Proyectos de Investigación Enlace DI 1003 - ENL03/14.

18 Las “Áreas de Investigación” son las materias generales sobre las cuales el CESIM centra sus esfuerzos. Su definición, en las tres grandes categorías que se señalan a continuación, permite orientar el interés sobre determinados campos de las ciencias militares y de la ingeniería militar: comprenden la estrategia militar y defensa nacional, Fuerzas Armadas y sociedad, y ciencia de la ingeniería y tecnología militar. En ese orden de ideas, el CESIM asigna, dirige, evalúa y publica periódicamente un gran número de estos trabajos, constituyéndose de este modo en una permanente fuente de actualización académica.

en las que se han publicado, entre otros, antologías de pensadores militares chilenos como la *Polemología Básica* de Bernardino Parada, y la *Antología Geopolítica* de autores militares chilenos. Tiene un concurso de investigación que financia investigaciones y un área de documentación.

- Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE): Es el centro más antiguo en esta área, sucesora de la Academia de Defensa Nacional de 1947. Es dependiente del Ministerio de Defensa y publica la revista *Política y Estrategia*. Hace cursos de diplomado y magíster en seguridad y defensa. Difunde sus investigaciones en su propia serie editorial denominada “Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos”. Su concurso de investigaciones es junto al de CESIM, uno de los más regulares (www.anepe.cl).
- Departamento de Historia Militar: Además de tener un equipo civil-militar de investigadores, convoca y publica las *Jornadas de Historia Militar* con participación de especialistas, que ya tiene dos ediciones.
- Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS): Publica *Estudios Político-Militares*, nacido en 2001 dentro del Programa de Estudios Fuerzas Armadas y Sociedad. Define como áreas de interés estrategia, seguridad y militares.¹⁹
- Universidad de Santiago de Chile (USACH): Crea en 2003 la cátedra Manuel Bulnes sobre seguridad, defensa y sociedad en el Instituto de Estudios Avanzados realiza las Jornadas Manuel Bulnes. Publicó su primer libro *Áreas sin ley, espacios vacíos, estados débiles*. Conduce proyectos Fondecyt sobre seguridad y defensa.²⁰ Tiene la publicación electrónica Revista Inter@ctiva que recibe contribuciones habituales sobre seguridad y defensa hemisférica y mundial.²¹
- Universidad Bernardo O’Higgins: Aparte de realizar cursos especializados en seguridad nacional y el Diplomado en Inteligencia Económica, realizó el primer encuentro de inteligencia económica bajo la conducción de Tomás Flores.²²

19 Referido al ítem militares éste se desglosa en relaciones civil-militares, cultura militar, seguridad y defensa, la economía de defensa, la estrategia y relaciones internacionales, Centro de Estudios Estratégicos (Universidad Arcis), www.cee-chile.org

20 La referida instancia de investigación, que también realiza actividades de extensión y cumple con cursos de docencia en los diversos programas de IDEA-USACH, inserta los estudios de la seguridad y defensa en un diálogo con las ciencias sociales de lo que resulta su interés por las relaciones con la sociedad. No solo trata aspectos de la defensa, la seguridad internacional (excluyendo la seguridad nacional), sino que además trata todo lo referido a imaginarios, estereotipos y grupos profesionales. A diferencia de otras instancias de investigación integra académicos civiles y militares en colaboración e intercambio sistemático, y no como colaboraciones específicas e intermitentes.

21 www.usach.cl/idea

22 El seminario realizado en 2005 se llamó “Seguridad, Cooperación, Información y Estrategia de Empresas”.

Instancias complementarias donde exponer resultados y publicaciones

- Academia Diplomática: Además de sus cursos y seminarios, la Academia Diplomática de Chile edita la revista *Diplomacia* que acoge regularmente trabajos sobre seguridad y defensa, no sólo latinoamericanos, sino también hemisféricos y de otras regiones.
- Asociación Chileno-Argentina de Historiadores: Se reúne alternativamente en ambos países. Utiliza la revista *Estudios Trasandinos* para dar a conocer estudios internacionales y de seguridad y defensa. Originalmente sólo publicaba artículos de carácter binacional, actualmente se ha abierto a temáticas de países vecinos del Cono Sur ampliado.
- Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE): Se dedica a fundir e investigar políticas comunitarias, entre las que sobresalen las cuestiones de seguridad y defensa en procesos de integración con mención a la Unión Europea y su programa PESC. En sus primeros tiempos dio difusión a aspectos del diálogo en seguridad y defensa entre Latinoamérica y la Unión Europea.
- Revista de Marina: Difusora de su pensamiento institucional, esta publicación acoge artículos de interés para la seguridad y defensa y relaciones internacionales.²³
- *Memorial del Ejército de Chile*: La revista más antigua del ámbito militar recibe colaboraciones de sus instancias propias y de investigadores externos en el área de seguridad y defensa.
- Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS): Capacita civiles en asuntos de seguridad y defensa, ejecuta las directivas del Departamento de Defensa, y establece líneas de investigación y docencia ligadas a los acuerdos de los ministros de Defensa de las Américas.²⁴ Edita la revista electrónica Security and

23 Escriben habitualmente Adolfo Paul, Humberto Toro Santa María y Fernando Thauby.

24 El Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) es el resultado del proceso de la Conferencia de Ministerios de Defensa de las Américas efectuada en Williamsburg, en 1995. En ese instante las autoridades de defensa de América Latina manifestaron su preocupación por la relativa escasez de civiles en defensa. El Secretario de Defensa de EE.UU. propuso la creación de un centro regional en la II Conferencia de Ministerios de Defensa (Bariloche, Argentina, 1996). "Los trabajos preparatorios que dieron origen al CHDS fueron conducidos por un equipo del Departamento de Defensa de EE.UU. y la National Defense University e incluyeron consultas con interesados de la región entre los que se contaban ministros de defensa y académicos civiles. El CHDS se inauguró con una Conferencia Hemisférica sobre Educación y Defensa el 19 de septiembre de 1997". El CHDS realizó su primer curso en 1998 y el primero de sus seminarios regionales en Bolivia. En su página institucional se definen sus misiones así: "Conduce actividades de educación, investigación, extensión y uso compartido del conocimiento con líderes civiles y militares de seguridad y defensa del hemisferio occidental; promueve asociaciones, procesos avanzados de toma de decisiones sobre seguridad y defensa y propicia relaciones eficaces entre civiles y militares de sociedades democráticas; contribuye a un ámbito cooperativo de seguridad internacional y a un entendimiento mutuo sobre asuntos prioritarios de las políticas de seguridad y defensa de EE.UU. y de la región", www.ndu.edu/chds/

Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Studies, <http://www.ndu.edu/chds/journal/index.htm>

La investigación y docencia institucional

En el nivel superior del Ministerio de Defensa está inserta la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) ya nombrada. En virtud de las obligaciones inherentes a la Ley Nº 19.584 del 21 de agosto de 1998 sobre educación superior, adaptó su normativa y creó un Departamento de Posgrado. Eso permitió desde 1999 la dictación de un Magíster en Seguridad y Defensa *“orientado a capacitar a civiles y uniformados en materias de defensa”* para *“formar profesionales que se desempeñen en funciones relacionadas con la seguridad y defensa en el ámbito político-estratégico, que puedan desarrollar actividades como asesores, analistas, planificadores, investigadores o docentes en el sector público o privado”*.²⁵ Sus programas tienen tres menciones: Gestión Político-Estratégica, Administración de Recursos de Defensa, e Inteligencia Política-Estratégica. A ello se agrega el Diplomado en Seguridad Internacional.

En el caso del Ejército de Chile, se han establecido áreas de investigación en las cuales se han identificado líneas investigación que constituyen un todo coherente en las diversas instancias que participan de la investigación de pre y posgrado en la Institución. De ese modo se pueden identificar las entidades dependientes del Comando de Institutos y Doctrina, CIDOC (ex Comando de Institutos Militares), que agrupa las academias, escuelas e institutos. Estas líneas de investigación, además, son relevantes para el CESIM y el Departamento de Historia Militar del Estado Mayor del Ejército.

Las áreas mayores son:

1. Estrategia Militar y Defensa Nacional
2. Fuerzas Armadas y Sociedad
3. Ciencia de la Ingeniería y Tecnología Militar

Además de lo anterior se consigna Historia Militar.

25 Historia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, (Santiago de Chile, 2005) p. 59.

Áreas y Líneas de Investigación en el Ejército

(OF. EMGE. CESIM. DEPTO. INV. ACAD. (R) N° 14.000/24 DE 30.AGO.2001)

ÁREA: ESTRATEGIA MILITAR Y DEFENSA NACIONAL

Líneas de Investigación

- Modernización y actualización de la doctrina institucional.
- Economía de Defensa.
- Organización y gestión de recursos humanos.
- Educación, capacitación y especialización.
- Despliegue de Paz del Ejército.
- El Ejército, globalización e integración.
- Los nuevos escenarios del conflicto.
- Servicio Militar
- Política Militar.
- Política Militar en el contexto de la Política de Defensa.
- Política Militar Exterior (misiones de paz, seguridad hemisférica, cooperación e integración vecinal, subregional, regional, mundial, etc.).

— Historia Militar

ÁREA: FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD

Líneas de Investigación

- Las relaciones civiles-militares.
- El Ejército y su inserción en la sociedad.
- Aportes del Ejército al desarrollo nacional.
- El Ejército frente a las catástrofes naturales.
- Los valores permanentes del Estado Nación y su relación con los valores militares.
- Misión constitucional de las Fuerzas Armadas.
- El Ejército y su participación en acciones humanitarias.
- Derecho internacional humanitario.
- Ejército y medioambiente.

- Rememoraciones de hechos históricos.
- Biografías de héroes anónimos.
- Aspectos históricos de la colonización de la zona sur y austral de Chile.
- Hechos poco conocidos de la participación de unidades tácticas en acciones bélicas.
- Participación de unidades en actividades de ayuda y apoyo a la comunidad.
- Aspectos históricos inéditos de la construcción de la Carretera Austral.
- Cuentos y novelas históricas sobre actividades de la vida de cuartel de las unidades tácticas.

ÁREA: CIENCIA DE LA INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA MILITAR

Líneas de Investigación

- Industria militar.
- La ingeniería de sistemas aplicada a los sistemas de armas.
- Empleo de las nuevas tecnologías en beneficio de la operacionalidad y eficacia de las fuerzas.
- La modernización del Ejército y sus nuevas necesidades de atención sanitaria.
- Mando y control.
- Simulación.
- Medicina y salud militar.
- Manejo de ganado equino y mular.

FUENTE: PÁGINA INSTITUCIONAL DEL EJÉRCITO

Centros especializados de investigación en las Fuerzas Armadas

INSTITUCIÓN	CENTRO ESPECIALIZADO
Ejército	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). • Academia de Guerra (Dpto. de Investigación y Desarrollo y Dpto. de Extensión y Posgrados). • Departamento de Historia Militar.
Armada	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Estudios Estratégicos de la Armada (CEDESTRA). • Oficina de Estudios Sociológicos de la Armada (OFIESA).
Fuerza Aérea	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio (CEADE).

El Centro de Estudios Estratégicos de la Armada (CEDESTRA), creado en 1991, tiene una metodología distinta,²⁶ pues aprovechando sus investigadores, establece una línea de publicaciones en coautoría con distintas instituciones universitarias y organismos públicos, según la naturaleza del estudio.

La Academia de Guerra, aprovechando la nueva Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza del 10 de marzo de 1990²⁷ imparte el Magíster en Ciencias Militares con menciones diversas²⁸ y el Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, cuyo primer curso se inició en 2005. El Magíster en Ciencias Militares está acreditado ante la CONAP en 2002.

En la Armada, el Magíster es entregado a “los oficiales especialistas” por la Academia de Guerra Naval a los alumnos de Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, que tendrán responsabilidad de integrar el Alto Mando Naval.²⁹ Actualmente capacita también a civiles.

En cuanto a la Academia de Guerra Aérea, ella no imparte docencia de posgrado, impartiendo el Curso Oficial de Estado Mayor, el Curso Asesor de Estado Mayor y el Curso de Informaciones.³⁰

La contribución partidista

La “Corporación Tiempo 2000”, el “Centro de Estudios del Desarrollo” (CED), el “Instituto Libertad” y el “Instituto Libertad y Desarrollo”. Se plantean desde un punto de vista de asesoría, especialmente legislativa, para tratar temas de incumbencia legislativa. Si bien no contribuyen de forma determinante han expresado el deseo de los partidos de tener competencia en temas de seguridad y defensa. De los nombrados el CED y el Instituto Libertad han congregado mayor número de estudios y especialistas.

Un caso especial es el del “Centro de Estudios Públicos”, sus publicaciones en seguridad y defensa se incluyen dentro del análisis de la política de defensa y

26 Definida como “*estudio, seguimiento, investigación, prospectiva y discusión de temas navales y marítimos de interés para la Institución*” así como promover la conciencia marítima. Reseña facilitada gentilmente por el Capitán de Navío (R) Omar Gutiérrez, 14-VI-2005. Su última publicación es referida a la política de defensa y se debe al profesor Fernando Thauby.

27 Dicha ley faculta en su artículo 29° a las Academias de Guerra de las ramas de las Fuerzas de Defensa Nacional y Orden a entregar grados académicos, siempre y cuando lo hagan en materias afines a su quehacer profesional (ciencias militares, aéreas, policiales y marítimas y navales). La única autorizada a hacerlo es la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) por su condición de instituto docente interarmas. Sin embargo, a pesar de lo dicho, la Academia de Guerra del Ejército, en un esfuerzo continuo por abrirse a la integración civil-militar ha dispuesto la participación de civiles en sus programas académicos. Recientemente lo ha hecho la Armada de Chile.

28 Política de Defensa, Análisis Político-Estratégica, Sociología Militar, Planificación y Gestión Estratégica, Inteligencia Estratégica, Operaciones de Paz y Conflicto y Negociación Internacional. Ejército de Chile, Historia de la Academia de Guerra fundada en 1886 (Santiago de Chile, 2003) pp. 105-107.

29 www.acanav.cl y www.armada.cl

30 www.fach.cl/educa/educa.htm

especialmente desde su inclusión en el tema de las políticas públicas. El énfasis económico ha sido una vertiente que comparte con los restantes institutos.

Los partidos políticos normalmente cuentan con una comisión de defensa y algunos expertos que proveen de puntos de vista a la comisión política. Parte de su experticia se ha originado, sin embargo, enviando a estudiar a sus representantes a instancias como los magíster de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

Concepciones dinámicas

Tendencias actuales en los estudios:

- Estudios internacionales
- Estudios estratégicos

Programas en ejecución

Pontificia Universidad Católica.	Magíster en Ciencia Política mención Defensa.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	Magíster en Política y Gobierno. ³¹ Con la Universidad de Concepción realiza en esa ciudad el Magíster en Política y Gobierno.
Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos	Imparte Magíster en Seguridad y Defensa (mención Político-Estratégica). Una versión regional la realiza compartida con la Universidad de Concepción.
Academia de Guerra del Ejército	Magíster en Ciencias Militares. Mención en Historia Militar.
Universidad de Santiago de Chile	Magíster en Estudios Internacionales, Magíster en Política Exterior, Doctorado en Estudios Americanos mención en Relaciones Internacionales.
Universidad Marítima de Chile	Imparte el Magíster en Política Integrada con especializaciones en Teoría y Método de Análisis, Prospectiva y Estrategia, Gestión de Crisis. ³² Más especializado es todavía el Diplomado en Historia Naval. ³³

31 Según me señaló su director, Claudio Fuentes, en su malla no hay asignaturas de seguridad y defensa, pero en los hechos sus egresados y los profesores del programa son autores recurrentes en el tema. (N. del A.)

32 <http://graduados.umach.cl/modules.php?name=content&pa=showpage&pid=6>

33 Entre los postítulos regionales destaca éste, impartido por Consuelo León, Fernando Wilson, Hamish Steward.

Directivas ministeriales

Como postulan Le Dantec y Doña, el peso del Ministerio³⁴ ha aumentado en el tiempo y ello tiene repercusión en la comunidad de defensa, toda vez que se ha venido imponiendo una agenda de temas que interesan, y además por que se ha apoyado diversas líneas de investigación en convenios. Podemos reconocer en este sentido las siguientes ideas-ejes del ministerio:

- Aumento de la conciencia de defensa
- Construcción de una cultura de defensa³⁵
- Formación de civiles en defensa³⁶
- Consolidación de la comunidad de defensa³⁷

De acuerdo al proyecto de ley de reforma del Ministerio de Defensa, estos planes tendrían directa relación con el establecimiento de la carrera del funcionario especialista en el mismo.

Otro aspecto son los investigadores que están trabajando temas de seguridad y defensa chileno-argentinos desde fuera. Entre los más importantes podemos citar al conocido Frederick Nunn (Universidad de Arizona y Pensilvania) sobre el rol de los oficiales y la influencia prusiana en Chile y América Latina, el mismo tema que trabaja desde la perspectiva alemana, y acotada a la Segunda Guerra Mundial, el húngaro Ferenc Fischer (Universidad de Pecs, Hungría), el estadounidense William F. Setter, y el mexicano Bernardo Ibarrola (UNAM), pero este último sólo hasta 1891; Brian Loveman, estudia el papel de los militares en América Latina.

Investigadores nacionales

Con publicaciones pertenecientes a centros o instituciones en Chile o el extranjero: Francisco Rojas, Paz Milet, Claudio Fuentes, Augusto Varas, Fernando Agüero, Isaac Caro, Gabriel Gaspar, Juan Carlos Salgado, Juan Emilio Cheyre, Roberto Arancibia, Arturo Contreras, Carlos Molina Johnson, Milan Marinovic, Omar Gutiérrez, Enrique Brahm, Francisco Le Dantec, Miguel Navarro, Guillermo Pattillo,

34 Además de la coordinación con CEPAL y su homólogo argentino en el cálculo del gasto militar, sus integrantes participan en numerosos foros y emiten informes y opiniones públicas, tanto en su nivel de asesores como en instancias académicas. Entre los más presentes en estas instancias están Claudio Ortiz, Marcos Robledo, Rodrigo Atria, Renán Fuentealba.

35 La "Cultura de Defensa es definida por el ministro Edmundo Pérez Yoma el 2 de Agosto de 1999 en la inauguración del Magister en Seguridad y Defensa" de la ANEPE, LE DANTEC y DOÑA, *op. cit.*, p.17. El discurso en Edmundo Pérez Yoma, en *Política y Estrategia* N° 78, 1999, pp. 163-172.

36 Un análisis exhaustivo en LE DANTEC y DOÑA, *op. cit.*, Capítulo IV, "Formación de civiles en el ámbito de la Defensa", pp. 61 y ss.

37 Explicada por el ministro Pérez Yoma, en 1996.

Emilio Meneses, Iván Witker, Cristián Leyton, Jorge Vera Castillo, José Díaz, Martín Pérez Le-Fort. Guillermo Holzmann, Ulises Faúndez, Pía Lombardo, Patricia Arancibia Clavel, Julio von Chrismar, Fernando Thauby, Fernando Wilson, Eduardo Santos, Patricio Silva, Jaime García Covarrubias, Carlos Maldonado.³⁸

Eventos importantes

- Diplomados y seminarios de la ANEPE
- Congresos de la Asociación Chilena de Ciencia Política
- Seminarios de FLACSO
- Seminarios de la Academia de Guerra
- REDES
- Jornadas Manuel Bulnes
- Jornadas de Historia Militar

CONCLUSIONES

1. Estamos en un período en que los estudios sobre seguridad y defensa se han diversificado. Por un lado han adquirido fuerza las tendencias que insertan de lleno la seguridad y defensa en el análisis o interrelación de las políticas externas de los Estados, como en los análisis de los “regímenes de seguridad” internacionales, y las que profundizan aspectos técnicos y propios de la profesión militar. Entre estos últimos se nota interés por temas como la estructura de la fuerza, la política de adquisiciones, el liderazgo, la cultura institucional, etc. Otro aspecto sobresaliente es el renacimiento de la historia militar, fenómeno que es paralelo al uso de la historia oral en Europa y Estados Unidos y a los nuevos énfasis de la visión del combatiente popularizados por Keegan.
2. Necesariamente estas listas y nombres que he dado están mediatizados por mi experiencia y trabajo. No representan juicios terminales.
3. En relación a la promoción de estudios chileno-argentinos más que áreas desconocidas, hay áreas que no se han sometido a comparaciones. Lógicamente en Argentina se ha partido del hecho de la derrota de las Malvinas, que aceleró antes que en Chile estas perspectivas, que en Argentina tuvieron inmediata influencia en el reemplazo de las visiones geopolíticas vinculadas a las instituciones profesionales.

38 Parte de su trabajo está expuesto en el ciberespacio, ver Carlos Maldonado. (DOC) Propuesta de Trabajo de Investigación de Carlos Maldonado: Formato de archivo: Microsoft Word 2000 - Versión en HTML Carlos Maldonado Prieto. cmaldona_99@yahoo.com. Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica. (WHIN-SEC). Fort Benning, Georgia, Estados Unidos www.fas.org/irp/world/chile/maldonado.doc

BIBLIOGRAFÍA

ARANCIBIA CLAVEL, Roberto. "El papel de los Centros de Estudios de las instituciones de la defensa nacional", *Memorial del Ejército de Chile*, 448. Santiago de Chile, 1995.

BUCHRUCKER, Christian. "Pensamiento político militar argentino: El debate sobre las hipótesis de guerra y la geopolítica" en *Estudios* N° 3, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina. Otoño, 1994.

Centro de Estudios Estratégicos (Universidad Arcis), www.cee-chile.org

LE DANTEC, Francisco y DOÑA, Karina. *La comunidad de Defensa en Chile*. Libro Colección de Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago de Chile, 2003.

FUENTES, Claudio. *Chile y Argentina. El proceso de construir confianzas*, FLACSO. Santiago de Chile, 1996.

Historia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE. Santiago de Chile, 2005.

GARAY VERA, Cristián. "Políticas de Defensa y Seguridad en el Cono Sur Americano" en revista *Diplomacia* N° 78, Academia Diplomática de Chile. Santiago de Chile, enero-marzo 1999.

GARAY VERA, Cristián. "La integración regional y sus efectos en la seguridad y defensa nacional" en revista *Memorial del Ejército de Chile* N° 464. Santiago de Chile, 2000.

GARAY VERA, Cristián. "Visión comparada de los libros de la defensa de Chile y Argentina", en *Estudios Trasandinos* N° 6. Santiago de Chile, II Semestre, 2001.

GARAY VERA, Cristián. *Las Políticas de Defensa Nacional en el MERCOSUR y asociados. Historia, procesos, tendencias 1990-2000*. Universidad de Santiago de Chile, 2003.

Ministerio de Defensa Nacional (Chile). *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago de Chile, 1997.

PÉREZ YOMA, Edmundo. Inauguración del Magíster de ANEPE, 2-VIII-1999, *Revista Política y Estrategia* N° 78, 1999.

ROJAS ARAVENA, Francisco. “El diálogo argentino-chileno en temas de seguridad y defensa”, en revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 12, N° 2, abril-junio 1997.

VARAS, Augusto. “La investigación sobre temas militares en América Latina” en revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. 3, N° 1-2, enero -julio 1998.

WILSON, Fernando. La actividad docente en el ámbito del posgrado, en el área de Defensa Nacional: un estudio comparado, Investigación ANEPE. Santiago de Chile, 1998. Inédito.

Esta presentación es parte del proyecto Fondecyt N° 1040207, titulado “Relaciones Civil-Militares 1990-2005, Estereotipos, Agenda de Defensa y Medios de Comunicación”.

ALCANCES METODOLÓGICOS A LA FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS EN DEFENSA

IVÁN BERGER JENSEN*
HORACIO LARRAÍN LANDAETA**

The multicriteria or multiple evaluation has become increasingly important in the USA, not only in the private but also in the public sector, including the security and defense area. An essential prior step is the mission's scenario, based on conflict hypothesis, which, in turn, are based on the national objectives and the different types of risks, interferences or threats that they may face.

Programs, systems and projects should operate in an integral prospecting, based on a political and strategic evaluation, within an appropriate time span that illustrates possible conflicts and its consistency with the national objectives. Indeed, the logical sequence should start with the defense policy; continue with the military policy and then identify the needs and apply an appropriate purchasing methodology. To that end, it is necessary to know the arms system's progress and market procedures: to know what is known. This also includes knowing the national capacities for the cooperation between private business and defense.

The second part of this article illustrates the partial application of some methods that can be employed to decide upon the purchasing of arms' system, ranging from linear programming methods to multicriteria evaluation and decision-making models. The methods, of course, are not a doctrine but rather tools for the decision-maker. Each method has its merits, and far from being exclusive, they complement each other.

* Ingeniero Agrónomo Pontificia Universidad Católica. Postítulo en Economía Agraria Universidad de Chile (Escolatina). Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos y Magister (c) en Seguridad y Defensa, Academia Nacional en Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Diplomado en Inteligencia para la Toma de Decisiones, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile. Ha sido Jefe de División y Asesor de la Dirección en ODEPLAN, consultor del BID, OEA y BIRF en diferentes países. Diversos cargos en el sector empresarial en el ámbito de gerencias y asesorías. Experiencia en docencia en el área de planificación urbana regional y proyectos en Chile (ex CIDU-Universidad Católica) y el extranjero.

** Ingeniero Academia Politécnica Naval, mención Aviación Naval y Sistemas Anfibios. Tiene estudios de licenciatura y posgrado en Economía en Dinamarca y en Chile. Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Master of Arts en Estudios Políticos Europeos de la Universidad de Heidelberg (Alemania). Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos y Magister (c) en Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Autor de más de 40 artículos y monografías sobre temas de ciencia política. Coautor del libro "El asalto al Mont-Pelerin: una crónica politológica" (1998). Editor y coautor del libro "Estudios Políticos Europeos: hechos, tendencias y desafíos de la nueva Europa" (2004). Integra el directorio de la empresa Euroconsultores, a través de la cual se desempeña como asesor de la Cámara de Diputados.

1. ANTECEDENTES

En el Estado de Chile, tradicionalmente, los proyectos nacían de una visión de gobierno que se traducían en planes sectoriales (Tinbergen; 1959) y de ahí se hacía fácil deducir los programas respectivos (ODEPLAN; 1968). En este marco nacieron proyectos tales como Colbún, la planta de cemento de Antofagasta, un nuevo astillero y algunos otros sólo quedaron en ideas preliminares como la planta de aluminio en el sur y la central de energía nuclear en el norte. En general se comenzaron a usar métodos más sofisticados de decisión para optimizar los escasos recursos. Un tema emblemático de decisión de proyectos, bajo un esquema bastante refinado, fue ENDESA.¹ Con el transcurso del tiempo la moda de decisión múltiple dio paso a la evaluación social de proyectos, método corrector de las discrepancias del mercado, y la decisión se encaminó por la jerarquización por la Tasa Interna o de Retorno (TIR) o por el Valor Actual Neto (VAN) corregidos por precios sociales, a veces perdiéndose la visión de conjunto (Martínez; 1998).²

Al parecer esta ola o moda se está dejando atrás en las empresas por el dominio de un marco general dinámico, basado en visiones y estrategias sobre las que se enmarcan los proyectos. En el sector público aparece el concepto de escenario, aunque pocos lo entienden. Dentro del campo académico, en el libro *“Evaluación y Decisión Multicriterio”* (Martínez; 1998) se retoman y se amplían los conceptos de decisión múltiple, agregando algunos factores cualitativos. De este libro extraemos algunos conceptos que ayudarán a ilustrar los próximos párrafos. La evaluación y toma de decisiones deben enmarcarse en un proceso continuo de “prospectiva y planificación estratégica” (Martínez; 1998:10). Cada programa o proyecto se debe analizar y gestionar como una unidad autocontenida dentro del proceso que se describirá más adelante.

Otros textos entregan hoy la aplicación de análisis cuantitativo de variables múltiples para seleccionar los componentes de un proyecto o dimensionar los diferentes proyectos dentro de un sistema (Serra; 2004). Además, tiene vigencia la evaluación de decisiones y proyectos en incertidumbre (Del Sol; 1999).

1.1 Algunas definiciones

Proyecto

Se define proyecto como *“un conjunto de actividades orientadas a alcanzar objetivos y metas específicas, con presupuesto definido, personas o*

1 M. Soledad Arellano en su artículo Reformando el Sector Eléctrico Chileno muestra la vuelta a un modelo de análisis múltiple bastante interesante. En *Revista CEP* N° 99. Invierno 2005.

2 En Chile el caso más lamentable es la carencia del concepto integrado que sufrió el Proyecto Colbún, lo que significó la pérdida de incorporar 140.000 hectáreas al riego.

entidades responsables y en un plazo determinado y dentro de un marco lógico para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación del mismo” (Martínez; 1998:10).

Sistema

Un sistema es un conjunto de partes interconectadas que funcionan como un todo. Éste se puede dividir en subsistemas, pero ninguno de los subsistemas puede operar de forma autónoma, sin afectar la misión del sistema completo. Por ejemplo, el sistema antimisiles balísticos de Estados Unidos (ABMS) está compuesto por subsistemas de misiles de corto alcance (SRABM), de mediano alcance (MRABM) y de largo alcance (LRABM). Si falla una de las etapas defensivas, el sistema deja de cumplir su función (IDA; 2003).

Programa

Un programa es un conjunto de sistemas y proyectos unidos por una finalidad común que se desarrollan de manera coherente y concomitante. Este proceso debe mantenerse dentro del marco de un cauce continuo de planificación prospectiva y estratégica.

1.2 Algunos conceptos

Normalmente los proyectos de adquisición se llevan a cabo teniendo en consideración el complejo proceso de asignación de recursos, en una economía en que el equilibrio se logra cuando la razón entre los precios de los diferentes bienes y sus costos marginales se igualan. En el mercado esto tiende a funcionar relativamente solo, pero cuando las decisiones son del Estado esto se complica y se tiende a corregir con la aplicación de precios sombras, costos de oportunidad o precios sociales.³ Puede el lector imaginarse la dificultad al tratar las asignaciones en seguridad y defensa.

Para enfrentar las decisiones que la complejidad de hoy exige no sólo bastan el buen criterio basado en una formación analítica y algunos esquemas que son necesarios. La experiencia de trabajo indica que tener modelos y sistemas de apoyo mejora la comprensión de las situaciones y facilita el proceso de toma de decisión. Hoy, por ejemplo, se hace impensable no utilizar modelos en algo tan simple, aparentemente, como es el cálculo de la ración alimenticia de una lechería.

3 Son diferentes formas de nombrar a los costos que una actividad tiene para la sociedad.

El modelo más antiguo, cuya aplicación se inició durante la Segunda Guerra Mundial, es el patrón de programación lineal. Esta herramienta no es otra cosa que un cúmulo de funciones lineales de maximización o minimización de combinación de soluciones sujeta a ciertas restricciones. Este es uno de los métodos de la llamada Investigación Operacional, que incluye manejo de redes, teoría de las colas, etc. Derivado de estos métodos, para combinar información numérica y conceptual, se han desarrollado sistemas de evaluación y decisión multicriterios que comprenden la selección de un conjunto de alternativas factibles, la optimización con varias funciones, con objetivos simultáneos, un único agente de decisión y procedimientos racionales y consistentes (Martínez; 1998:11).⁴

Los tradicionales Valor Actual Neto (VAN), Tasa Interna de Retorno (TIR) o Valor Actual Neto de Costo (VAC), son referentes importantes pero no los únicos al momento de decidir. Todos los métodos mencionados deben trabajarse según sea la etapa del proceso de decisión y, a veces, de manera combinada.

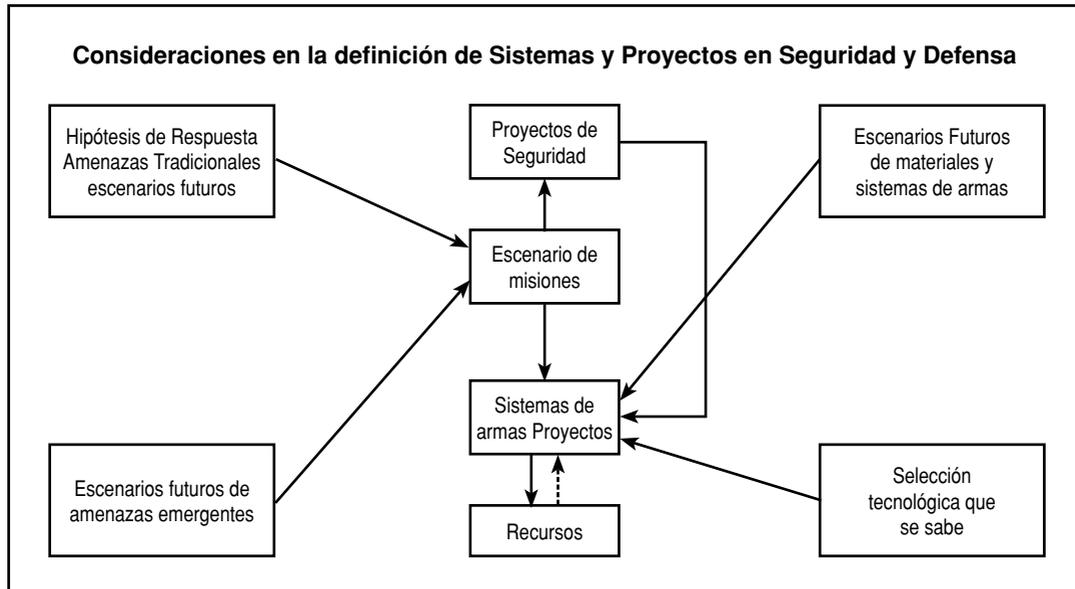
2. APLICACIÓN DE ESTOS CONCEPTOS A SEGURIDAD Y DEFENSA

Para abordar los temas de formulación y análisis de proyectos de Seguridad y Defensa (S y D) hemos tomado como base el reporte anual del Institute for Defense Analysis (2003) y el libro *Transforming America's Military* (2002) que analiza las nuevas misiones, las nuevas tecnologías, la elección de una estrategia, los cambios en el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Infantería de Marina estadounidenses y la transformación integrada de programas. Ello provee el marco donde insertar los programas, sistemas y proyectos de S y D.⁵

4 Para mayor profundización en el tema se recomienda el texto *Toma de decisiones en escenarios complejos* de Claudio Garuti y Mauricio Escudey. Editorial Universidad de Santiago.

5 Si bien las operaciones de paz han pasado a integrar el ámbito de la S y D internacional, el carácter exógeno de la formulación de los escenarios de misiones, como asimismo el origen de los recursos, aconsejan dejarlas fuera del presente planteamiento.

Gráfico Nº 1



De acuerdo al gráfico Nº 1, se conforma el siguiente escenario general:⁶

2.1 Hipótesis de respuesta ante los conflictos tradicionales (HV1, HV2, etc.), bajo un criterio disuasivo. Se supone que se formulan los escenarios correspondientes, se debe elegir una metodología común para todo el sistema de formulación y evaluación de proyectos que conforma este ámbito.

2.2 Amenazas emergentes

Un criterio similar se aplicaría para este grupo de amenazas, que incluye:

- Crimen organizado.
- Narcotráfico y narcoterrorismo.
- Cyberterrorismo.
- Armas de destrucción masivas.
- Terrorismo (agroterrorismo, bioterrorismo, etc.).
- Migraciones forzadas por Estados fallidos, dictaduras u otras causas.
- Catástrofes (terremotos, incendios forestales, inundaciones, etc.).

De este grupo de amenazas pueden salir tareas comunes para todo el sector de Seguridad y Defensa que involucre empleo de medios de propósitos

6 La idea general del gráfico fue obtenida del libro *Transforming America's Military* (2002).

múltiples, como puede ser la adquisición de material aéreo de combate de incendios forestales y defensa e incluso formación de reservas con las brigadas forestales, adquisición de puentes compatibles con las necesidades de emergencia, custodia aérea de fronteras, etc. Se estima que un país pobre no puede darse el lujo de tener recursos inmovilizados.

2.3 Escenarios futuros de materiales y sistemas de armas: el momento de definiciones

Reflexión conceptual

Los programas, sistemas y proyectos deben operar en una prospección integral, basada en la apreciación político-estratégica con un adecuado horizonte de tiempo que muestre los escenarios más probables y su concordancia con los objetivos nacionales. Desde luego, la secuencia lógica debe partir desde la política de defensa, continuar con la política militar para, seguidamente, establecer las necesidades y aplicar una metodología de adquisición adecuada.

Sin duda, el objetivo estratégico provee la orientación para toda la organización e implementación individual de las respectivas instituciones (Vera; 2005: 25). Pero, a nuestro juicio, no debiera constituirse en el objetivo rector de mayor nivel en el ámbito de la defensa, ya que este nivel superior será siempre el político. De lo contrario, pueden surgir inconsistencias entre la política de defensa, la política militar y la política de adquisición de sistemas de armas. Así, una rama puede desarrollar planes de defensa cooperativa con un país vecino mientras otra rama de las Fuerzas Armadas incluye material netamente ofensivo en sus planes de adquisición.

El *Libro de la Defensa 2002* menciona esta limitación al señalar que el mecanismo automático de asignación de recursos de la Ley Reservada del Cobre, si bien contribuye a evitar la competencia entre las instituciones, *“en contrapartida, no facilita que las visiones de cada institución acerca de cómo abordar la Defensa, derivadas de sus misiones específicas, confluyan en una perspectiva integrada de las necesidades de material y equipo bélico”*. Más adelante se agrega: *“Dentro del sector de la Defensa, el hecho de que estos recursos se asignen en función de las prioridades institucionales singulares disminuye el efecto en la producción de defensa que podría obtenerse si los recursos se asignaran a proyectos según su aporte a una producción más integral de Defensa”* (LDN; 2002: 221-222).

Sobre esta suerte de plan integral se encajan los programas de los diferentes campos de acción en lo que tengan de común con el campo de acción de defensa, y sobre éstos se anidan los sistemas y proyectos.

No obstante, hay varias consideraciones a tomar en cuenta en un sistema en general pero particularmente en un sistema de defensa, a saber:

- Está formado por partes interconectadas que funcionan como un todo.
- El sistema cambia si se quitan piezas.
- Si el sistema se divide en dos no se obtienen dos sistemas, sino algo que no funciona.
- La disposición de las partes es fundamental para la característica del sistema.
- Su comportamiento depende de la estructura global, si esta cambia el sistema se adapta y cambia su comportamiento.
- Debe incluir un proceso de monitoreo (O'Connor; 1998).

Desde luego que los conceptos expresados son una definición operacional, a nuestro juicio, lógica, pero no excluyente de otras visiones.

2.4 Enfrentamiento de las amenazas

Respecto a las contramedidas ante las amenazas, ya sean tradicionales o emergentes, especialmente ante las primeras, es posible generar cambios en las formas de operar, generalmente cambios tácticos, con el fin de optimizar el empleo de los recursos. Por ejemplo, la doctrina de guerra anfibia de Estados Unidos prevé el establecimiento de una cabeza de playa como paso previo a la captura de un objetivo al interior. No obstante, con los medios actuales es posible realizar una operación directa al objetivo denominada STOM: Movimiento buque-objetivo, diferente de la actualmente en uso, la STSM: Movimiento buque-playa. Sin embargo, la decisión del mando estará sujeta a una evaluación de costo/efectividad de la operación.

2.5 Selección tecnológica: qué se sabe

El paso siguiente es la elección de programas, sistemas y proyectos que estén de acuerdo con las tecnologías en uso y las futuras, tanto en diseño como en materiales y la combinación de éstos que serán empleados (por ejemplo, reemplazo del acero en buques vs. cerámicas y plásticos).

Se utiliza en este punto el enfoque de Escorsa y Maspons (Berger; 2002), los que recomiendan “investigar en qué se está investigando”. Así se estará

al corriente de las tecnologías emergentes, de su dinámica, sus líneas de desarrollo, los centros de estudio y los encargados de ellos. Siguiendo a estos autores, una vía es la atención en páginas web, bases de datos de productores y distribuidores, en especial de patentes y tecnología. En un ejemplo, Escorsa y Maspons demuestran la vinculación de Derwent Data, bases en Europa (EPAT) y Estados Unidos (USPA), con Thompson Corporation, especialista en tecnología militar.

Otra fuente muy utilizada son las revistas especializadas que los fabricantes periódicamente hacen llegar a los organismos técnicos institucionales. Así, se obtiene un perfil de empresa productora de tecnología, de su desarrollo y potencial. Usando indicadores relacionales, mapas tecnológicos, modelos estadísticos y minería de datos; es posible apoyarse también en la bibliometría o cienciometría.⁷

Esta modalidad se desarrolla ampliamente en países como Suecia, Holanda y Francia. En este último caso, hay diversos institutos donde se da una colaboración entre los sectores público, privado y militar.

Se analizan los diferentes tipos de buscadores y la forma de abordar el manejo de la información a través de la cienciometría y de los mapas tecnológicos, es decir, saber qué se sabe.

En Estados Unidos se emplea un complejo programa (DCTP: Defense Critical Technologies Program) para mantener al día la lista de las llamadas Tecnologías Militares Críticas (IDA; 2003).

Otra actividad importante consiste en mantener una red de contactos con las empresas nacionales productoras de tecnologías compatibles con el área de defensa, la que puede generar y aprovechar el saber existente. En este campo las empresas mineras han avanzado considerablemente.

No se debe olvidar la experiencia chilena de los años 70, período durante el cual el país debió pagar valores muy elevados para conseguir provisión de armamento desde el exterior, lo que obligó al desarrollo de una incipiente industria bélica nacional. En esa época era posible encontrar industrias privadas cuya producción podía hacerse compatible con algunas necesidades de la defensa. Por ejemplo, uno de los autores de este artículo tuvo una experiencia de cooperación industria privada-defensa durante la implementación de un proyecto de sistemas de cohetes para helicópteros navales, en la que una empresa de aceros inoxidables chilena, fabricante

7 Estudio y medición de los registros de patentes de inventos.

de ollas, fue capaz de construir tubos lanzadores de precisión milimétrica, con excelentes resultados y a una fracción del costo de fabricantes de armas conocidos.

En este punto se hace necesaria una administración correcta del conocimiento de modo que la experiencia en tecnología no se pierda (Davenport; 2001).

Es fácil entusiasmarse con la alta tecnología. Un viejo coronel, formador de más de diez generaciones de oficiales de Estado Mayor, decía: *en nuestro continente una guerra la ganaría quien supiera tirar piedras mejor, ya que los recursos de un conflicto moderno se agotarán muy pronto, hoy el desafío es generar piedras tecnológicas de bajo costo, de acuerdo con el desarrollo nacional* (Berger; 2002).

Siempre es necesario confrontar los sistemas y proyectos con los recursos y reiniciar el ciclo hasta ajustar capital (no sólo financiero) con las necesidades planteadas.

A esta altura se está en condiciones de formular o preparar los sistemas y proyectos. Un proyecto bien formulado es muy difícil que su evaluación sea negativa.

3. APLICACIÓN DE DIFERENTES MÉTODOS AL PROCESO DE DECISIÓN

Con el objeto de concretar las ideas expuestas, se ha desarrollado un caso ficticio, pero *muy simplificado*, que permite seguir los pasos de una decisión acorde a los lineamientos ya planteados.

3.1 Caso

Supongamos que un país con una gran superficie de mar ha resuelto, de acuerdo a las misiones que han salido de su proceso de planificación político-estratégica a través de su planificación primaria y secundaria, que se hace necesario renovar su material naval, el que debe cumplir con los siguientes requerimientos generales:

- Debe cubrir dos frentes, norte y sur.
- Debe tener capacidad de colocar al menos 4 impactos a 200 km en cada frente.
- Debe tener capacidad de colocar 2 impactos a 90 km en cada frente, sin comprometer los anteriores.
- Debe ser capaz de operar helicópteros.
- Debe tener capacidad de transporte anfibio.

Se definen las siguientes alternativas:

Alternativa (A)

- Construcción de 8 fragatas (3.000 T), en un plazo de 8 años con al menos un helicóptero por unidad y con la capacidad de impacto a 200 km.

Alternativa (B)

- Construcción de 8 corbetas con capacidad similar a las fragatas.

Gráfico N° 2

Hoja de Trabajo para Análisis de Situaciones

OBJETIVOS	ALTERNATIVA	A	ALTERNATIVA	B
	Información	Cumple	Información	Cumple
CAPACIDADES OBLIGATORIAS				
Debe cubrir dos frentes norte y sur		SÍ		SÍ
Debe tener capacidad para colocar al menos 4 impactos a 200 km en cada frente		SÍ	Limitada	SÍ
Debe tener capacidad para colocar 2 impactos a 90 km en cada frente, sin comprometer a los anteriores		SÍ	Limitada	SÍ
Capacidad para mantener condiciones de navegabilidad por períodos largos		SÍ		SÍ
Capacidad de combate en cualquier condición climática		SÍ		NO
CAPACIDADES DESEADAS				
Capacidad para operar helicópteros		SÍ		SÍ
Capacidad de transporte de tropas anfibias	Limitada	SÍ		NO

la información relevante para el futuro. La solución matemática final debe ser más bien orientadora que normativa.

La forma más gráfica del uso de esta metodología la dio Arnoldo Harberger, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chicago, quien manifestó: “*Se plantea un modelo, se busca la información, se soluciona el modelo, se tiene la respuesta, se mira al techo, se mira al piso y finalmente se saca una cifra debajo de la manga*”. Esta demostración de sentido común indica cómo los criterios cualitativo y cuantitativo se pueden combinar (Berger; 2002).

Con las advertencias anteriores, el caso puede ser tratado en forma elemental como un modelo de programación lineal cuya función es lograr la minimización de la inversión¹⁰ en la obtención de las metas requeridas, es decir, la maximización de los impactos en los diferentes frentes con los recursos asignados.

Si el modelo se utilizara para un régimen alimenticio, se buscaría minimizar las calorías, sujeto al cumplimiento de otros requisitos como: un mínimo de calorías, un mínimo de proteínas y un mínimo de otro tipo de elementos para sobrevivir.

En nuestro ejemplo utilizamos una inversión de US\$ 120 millones por fragata y US\$ 70 millones por buque multipropósito.

Gráfico N° 4 (formulación súper estándar de programación lineal)

<i>Función objetivo</i>		
MIN Z = 120(a1) F1+ F2+ 120(a3)F3 + F4 +70(a5)M5+ 70(a6)M6		
<i>Restricciones o requerimientos</i>		
Impactos 200 1	F1 + 4M5	≥4 Frente norte
Impactos 90	1F1	≥2 Frente norte
Impactos 200	1F3 + 4M6	≥4 Frente sur
Impactos 90	1F4	≥2 Frente sur
	F2	= F1 Ajuste
	F3	= F4 Ajuste

La *función objetivo* MIN Z, representada en el gráfico 4, que es de minimización de la inversión, es la sumatoria de los factores (a1), (a3), (a5), (a6),

10 Un trabajo más completo obligaría a incorporar costos.

que representan la inversión por unidad expresada en millones de US\$, multiplicada por el número de F1, F3, M5, M6, como se describen en el gráfico 3.

Esto está sujeto a las *restricciones o requerimientos* que se deben cumplir, los que se presentan en el gráfico 2, combinados con las capacidades que se describen en el gráfico 3. En este caso se trata de la optimización dentro de un sistema. Los resultados darán probablemente tres fragatas y un multipropósito en cada frente. Pero es una herramienta capaz de hacer interpretaciones teóricas y prácticas de complejas situaciones microeconómicas traducidas en costos de oportunidad, curvas de transformación, localización, asignación regional, manejo de redes, etc. (Dorfmann; 1962).

De esta forma el sistema queda definido en su línea gruesa ya que cumple los requisitos de combate, operaciones conjuntas y/o combinadas, aporte a catástrofes, al mismo tiempo que minimiza los costos operacionales. Es evidente que se utilizó de manera ficticia los costos de inversión, lo usual es emplear una función más elaborada. Los modelos son flexibles y admiten innumerables complejidades.

3.3 Escenarios tecnológicos

Numerosos nuevos inventos llevan a la necesidad de construcción de escenarios tecnológicos de cambio, tanto en materiales como en diseño, por ejemplo formas de cascos, sistemas de propulsión, cambio sustantivo en la velocidad, sistemas de estabilización, etc. (Binnendijk; 2002:138). Cuando se proyecta un escenario futuro y, por alguna razón, se aprecia que es posible que el sistema de armas en evaluación –en este caso las fragatas– pudieran quedar obsoletas en la mitad de su vida útil, es mejor resolver la adquisición de material usado y empezar hoy a investigar una solución equilibrada tecnológicamente para el futuro. En el proceso se hace necesario abordar nuevamente el gráfico número 1 donde entran los escenarios tecnológicos futuros.

3.4 Una forma de selección más tradicional

Supongamos que reste por resolver si en vez de helicópteros se pudiese emplear aviones de despegue vertical tipo Harrier. Para ello se puede aplicar en el análisis costo-eficiencia el método de valor actualizado de los costos (VAC) (Vera; 2005: 23).

Para estos casos siempre es posible tomar decisiones por los métodos tradicionales tratados, los que suelen ser complementados por procedimientos de decisión multicriterio, tales como ponderaciones lineales, relaciones

de superación, utilidad multiatributo, etc. Existen paquetes para ello, pero hay que evitar tomarlos como único elemento de decisión. Existen excelentes programas disponibles tales como Expert Choice, Super Decisions, etc.; pero hay que ser prudente con sus resultados ya que no tienen la rigurosidad de otros métodos, sin embargo, son un complemento excelente para la toma de decisiones.¹¹

4. REFLEXIONES FINALES

Se ha desarrollado un conjunto estructurado de ideas que van desde lo que podría llamarse una suerte de cuadro de mando estructurado (gráfico número 1) que combina el accionar de todos los factores o ambientes en el que se deben definir los programas, sistemas y proyectos de Seguridad y Defensa.

Se diseña a partir de esto una lógica sistemática de aplicación (diseño lógico de sistemas) utilizando un conjunto de herramientas para acercarse a una definición final de inversión. Se debe recalcar que la secuencia en la aplicación de métodos no es única, así algunos métodos pueden usarse en etapas diferentes a las planteadas. Lo importante del mensaje a generar es que, al igual que en una empresa, las inversiones en Seguridad y Defensa deben obedecer a un marco general que, inspirado en los objetivos nacionales, se inicia con la política de defensa, para seguir con la política militar y la aplicación de una metodología de adquisiciones adecuada a las necesidades, vistas desde una perspectiva integral más que desde una institucional. Todo esto en un proceso de decisión cíclico y no lineal.

Existe una gran variedad de métodos y aproximaciones para abordar estos temas que, a no dudarlo, son mucho más complejos que los del medio empresarial. Se debe ponderar la tecnología de punta con la tecnología factible y alcanzable para un país como el nuestro.

Se busca provocar, no sentar doctrina.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, M. Soledad (2005). Reformando el sector eléctrico chileno. En *Revista CEP* N° 99 Invierno 2005. Santiago.
- BERGER JENSEN, Iván (2002). La Inteligencia competitiva y sus aplicaciones a un sistema de armas. En revista ANEPE N° 88/2002. Santiago.

¹¹ Existe un grupo de profesionales perfeccionándose en estas materias en la Universidad de Santiago, con al menos dos obras sobre este tema.

- BINNENDIJK, Hans. Editor (2002). *Transforming America`s Military*. National Defense University Press. Washington DC.
- DAVENPORT, Prusak (2001). *Conocimiento en Acción*. Prentice Hall. Nueva York.
- DEL SOL, Patricio (1999). *Evaluación de Decisiones Estratégicas*. McGraw Hill. Nueva York.
- DORFMANN, Samuelson y Solow (1962). *Programación Lineal y Análisis Económico*. Editorial Aguilar 1962. México DF.
- INSTITUTE FOR DEFENSE ANALYSIS. IDA. (2003). *Annual Report 2003*. Washington DC.
- KEPNER & TREGOE (2001). El ejecutivo racional.
- LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE 2002.
- MARTÍNEZ, Eduardo y ESCUDÉ, Mauricio (1998). *Evaluación y Decisión Multicriterio*. Editorial Universidad de Santiago. Santiago.
- O´CONNOR, Mc Dermott (1998). Introducción al Pensamiento Sistémico Urano.
- ODEPLAN (1968). Política de Desarrollo Nacional.
- SERRA DE LA FIGUERA, Daniel (2004). Métodos Cuantitativos para la Toma de Decisiones. Gestión 2000. Santiago.
- TINBERGEN, Jan (1959). *La Planificación del Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. Santiago.
- VERA NOVA, Adolfo (2005). Manual para la Evaluación de los Proyectos de Seguridad y Defensa. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago.

EL ISLAM: FENÓMENO POLÍTICO, RELIGIOSO Y CULTURAL

II PARTE*

FRANKLIN BARRIENTOS RAMÍREZ**

I. EL ISLAMISMO POLÍTICO EN LA DÉCADA DE 1980 y 1990

Irán

En la historia de Irán pueden distinguirse cuatro períodos históricos importantes. El primero corresponde a la civilización de los elamitas, quienes se establecieron en el suroeste del país aproximadamente en el año 3000 a.C. El segundo comienza el año 550 a.C., con la victoria del persa Ciro el Grande sobre los medos y la fundación del Imperio aqueménida; este período se prolonga hasta la conquista de los árabes y la instalación del Imperio sasanida en el año 636 y 642 d.C. El tercero empieza en el año 640 y se extiende hasta el 1502, y se caracteriza por diversas dominaciones: árabes, turcos y mongoles. El cuarto período coincide con la era moderna que arranca con la dinastía Safévida entre los años 1502 y 1736, continúa con los Qajars desde 1779 hasta el año 1925, luego la dinastía Pahlevi entre 1925 y 1979 y, finalmente, la República islámica, fundada por Jomeini en 1979.¹

En 1921 el General Reza Khan, un oficial cosaco, derrocó la monarquía Qajar y fundó su propia dinastía, la de los Pahlevi. En 1925 se hizo proclamar sha, que en persa significa soberano de Persia. Bajo su reinado adoptó una política nacionalista y modernizante, esforzándose por crear una institucionalidad laica, como la de Atatürk en Turquía.

Durante la Segunda Guerra Mundial Irán se declaró neutral, aun cuando Reza Khan estaba bajo la influencia de la Alemania de Hitler con la cual mantenía un nutrido comercio. *“A finales de 1930 más de la mitad del comercio exterior iraní iba dirigido a Alemania, y ésta proporcionaba a Irán la mayoría de la maquinaria destinada al programa de industrialización”*.² En el curso de la guerra, los aliados querían utilizar el ferrocarril transiraní para transportar suministros

* La primera parte del presente artículo fue publicado en la Edición N° 101, correspondiente al período enero-marzo del 2006, bajo el mismo título. (Nota de la Dirección de la Revista).

** Sociólogo Universidad de Concepción; Doctor en Ciencias Políticas por la Università degli Studi di Milano, Italia; Graduado ANEPE. Curso de Estudios Políticos Estratégicos año 1995. Profesor de Sociología Militar del Magíster en Seguridad y Defensa de la ANEPE año 2000, especialista en temas de Seguridad y Defensa. Actualmente se desempeña como Profesor de Sociología y Ciencias Políticas en la Universidad La República, Universidad Central y Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

1 El ayatollah Ruholla Jomeini nació el 24 de diciembre de 1902 en el seno de una familia practicante de la villa de Khumayn, a 160 kilómetros de la ciudad santa de Qom. Murió en Teherán el 4 de junio de 1989.

2 Zayan. La revolución Iraní: Pasado, Presente y Futuro. Fundación Federico Engels. Madrid. 2000, p 6.

de guerra desde Gran Bretaña hasta Rusia, pero Reza Kahn se negó a cooperar. En 1941 los británicos y rusos invadieron Irán ignorando su neutralidad y obligaron a Reza Kahn a abdicar a favor de su hijo. El joven Mohamed Reza Pahlevi, convertido en el nuevo sha de Persia, les permitió utilizar el ferrocarril y mantener las tropas en Irán hasta el final de la guerra.

Reza Pahlevi se transformó en un dictador manipulado por los británicos, cuyo reinado estuvo marcado por fuertes conflictos sociales. En abril de 1951, el Parlamento votó la nacionalización del petróleo. La compañía anglo-iraní debió cesar sus operaciones y como resultado Gran Bretaña boicoteó la compra de petróleo iraní. Reza Pahlevi se negó a cumplir el acuerdo de nacionalización por lo que fue destituido y reemplazado por el doctor Mohamed Mossadeq, un prestigioso político liberal que fuera director de la Escuela de Ciencias Políticas de Teherán. En 1953, Mossadeq nacionalizó el petróleo pero, el 22 de agosto del mismo año, el sha de Persia huyó a Roma en busca de apoyo occidental. A la vuelta del autoexilio Reza Pahlevi derrocó a Mossadeq con un golpe de Estado apoyado por los servicios de inteligencia de Gran Bretaña y Estados Unidos, ambos interesados en las reservas petroleras del país.³

De vuelta al poder y aprovechando las entradas de la renta petrolera, Reza Pahlevi emprendió un ambicioso plan de desarrollo social y modernización que llamó la “revolución blanca”. Una de las medidas más notables fue la realización de una reforma agraria que permitió la redistribución de las tierras a los campesinos pobres, un tercio de la cual pertenecía al clero chiíta. Concedió beneficios a los trabajadores de las refinerías de petróleo, amplió la cobertura escolar, liberalizó a la mujer y le concedió el derecho a voto. Sin embargo, los frutos de la modernización sólo alcanzaron para una pequeña parte de la población, la pequeña burguesía prooccidental y los parientes del gobernante, mientras que la clase media y las capas populares urbanas vivían en la precariedad sin tener acceso al consumo ni a la modernidad.

Gilles Kepel⁴ dice que la rápida modernización del país, gracias a la inyección de petrodólares en la economía después de la explosión de los precios que siguió la guerra de octubre de 1973, desestabilizó a dos grupos sociales: las clases medias tradicionales, simbolizadas por los comerciantes del bazar, y la masa de jóvenes inmigrantes procedentes del campo atraídos por el dorado urbano, pero que vivían hacinados en los barrios de la periferia de Teherán. Al igual que en otros países musulmanes, a mediados de los años setenta, exis-

3 El Presidente Harry Truman se negó a prestar ayuda al sha, pero cuando asumió Dwight Eisenhower, en enero de 1953, la nueva administración decidió cooperar con los británicos en la realización de operaciones encubiertas en Irán. Un grupo de agentes de la CIA que operaban en Teherán proporcionaron dinero a los líderes iraníes para organizar demostraciones a favor del sha, que tenía sus días contados en el poder y quería abandonar el país. En Rubin Barry. Lesson from Iran. *The Washington Quarterly*. Summer 2003. p. 106.

4 KEPEL, Gilles. La Yihad. Expansión y declive del islamismo. Península. Barcelona. 2001, p. 154.

tía entre los comerciantes del bazar y en los barrios populares una pequeña burguesía piadosa y una juventud urbana pobre que estaban marginados del poder, pero que gozaban del apoyo del clero chiíta que, al igual que ellos, no gozaba del reconocimiento ni la simpatía del gobernante.

El descontento que acabó con el régimen del sha venía acumulándose desde hacía tiempo y se debió a varias causas: en primer lugar, su conflicto con el clero chiíta, debido a la expropiación de sus tierras, sumado a la expulsión del ayatollah Ruhollah Jomeini en 1964 por denunciar la capitulación de Reza Pahlevi ante Estados Unidos, a cambio de un préstamo de US\$ 200 millones de dólares, que recibió por concederle derechos de extraterritorialidad al personal americano que trabajaba en Irán. En segundo lugar, la crisis económica y la inflación consumieron el dinero obtenido por el aumento del precio del petróleo con motivo del primer shock petrolero. Esta riqueza significó quintuplicar el PIB iraní entre 1972 y 1977, permitiendo al sha llevar a cabo su ambicioso proceso de modernización para convertir en pocos años a Irán en la quinta potencia mundial. La desigual repartición de la riqueza y la corrupción que invadía la administración del Estado, sumados a la incapacidad del régimen para permitir formas legítimas de descontento político y la represión aumentaron el descontento popular. Otro elemento que aceleró la caída del sha fue su política prooccidental y la férrea alianza con los norteamericanos. Los iraníes, que son un pueblo muy nacionalista, odiaban a los norteamericanos que habían depuesto el gobierno nacionalista de Mossadeq en 1953. Con los excedentes del petróleo, el sha había comprado armas a Estados Unidos y a Europa y poseía el quinto ejército más moderno del mundo, los americanos lo habían convertido en el “Gendarme del Golfo” y colaboraba como un títere de su política exterior en su lucha contra el avance del comunismo, pero las medidas más resistidas fueron la prohibición a las mujeres de usar el velo (chador), la persecución del clero musulmán, la represión al movimiento obrero y la persecución de los opositores, por parte de la temida policía secreta Savak.

El 8 de septiembre de 1978, conocido como el “viernes negro”, se realizaron protestas masivas y disturbios en varios sectores de la capital. Fue impuesta la ley marcial y el ejército reprimió duramente a los manifestantes, muchos de los cuales fueron asesinados. El día 9 de septiembre los trabajadores de la refinería petrolera de Teherán convocaron a una huelga general para protestar por la masacre del día anterior y exigir el fin de la ley marcial. Al día siguiente, la huelga se extendió a otros centros como Shiraz, Thariz, Abdan e Isfahan, plegándose todos los trabajadores petroleros a la huelga. Las reivindicaciones económicas rápidamente se transformaron en peticiones políticas, pidiendo la salida del sha. Pronto se agregaron nuevos sectores a la lucha: el público, los profesores, los médicos, el transporte, los ferroviarios, los aeropuertos y los bancarios. Las huelgas paralizaron el país por treinta y tres días, hasta que

finalmente, el 16 de enero de 1979, el sha y su familia huyeron de Irán ante la caótica situación política.

La tesis de Kepel⁵ es que el encadenamiento que condujo a la abdicación del sha y a la proclamación de la República Islámica fue el resultado de una alianza entre intelectuales islamistas, la burguesía piadosa y la juventud urbana pobre, mientras duró el proceso revolucionario. El carácter único de la revolución iraní residió en su capacidad de aglutinar a las clases sociales diferentes, incluso antagónicas para conseguir la conquista del poder, y en convertir el discurso político islamista en el instrumento por excelencia de esta movilización, en detrimento de cualquier otra ideología que compitiera con él. Las diferencias sociales sólo aparecieron después del derrocamiento del antiguo régimen; los antiguos aliados fueron destruidos uno tras otro por el grupo que resultó vencedor: la burguesía piadosa.

Fred Halliday sostiene que *“El éxito de Jomeini a la hora de liderar y organizar un movimiento político de masas se centró en un conjunto de objetivos simples y de gran resonancia: la expulsión del sha y el fin de la influencia occidental en el país, en particular la norteamericana. A pesar de que en apariencia, Irán experimentó un retorno al pasado y que su revolución era “tradicional”, fue en algunos aspectos moderna, en realidad la revolución social más moderna que se haya visto nunca. No tuvo lugar entre el campesinado sino entre las clases medias y pobres urbanas y consiguió sus objetivos no principalmente a través de la violencia sino a través de medios políticos como la protesta masiva y la huelga general política. La paradoja de la revolución iraní es que fue al mismo tiempo la más tradicional y la más moderna de las revoluciones sociales”*.⁶

La revolución de febrero de 1979

Desde la partida del sha, el 16 de enero hasta el arribo del Jomeini el 1 de febrero, hubo un vacío de poder en el cual ninguno de los actores políticos, incluso los militares, fueron capaces de presentar un proyecto político y movilizar las masas. Las clases medias, aunque fueron las primeras en salir de la apatía política en que se hallaban demostraron, sin embargo, que eran incapaces de encabezar la resistencia contra el monarca, les faltaba un partido capaz de movilizar a la muchedumbre con unas consignas que resultaran comprensibles para las masas populares, las capas recién urbanizadas o los bazaris. A los dirigentes del Frente Nacional les faltaba el carisma que les hubiera permitido aliarse con otras clases sociales. Por su parte, los movimientos marxistas eran

5 *Ibidem.*, p 158.

6 HALLIDAY, Fred. El fundamentalismo en el mundo contemporáneo. El caso iraní. Conferencia pronunciada por el autor en el Darwin College. Cambridge. 18 de febrero de 1994, p. 1. Del mismo autor. *“Irán. Dictadura y Desarrollo”*. FCE. México. 1981.

demasiado débiles, diezmados por la represión o alejados por el exilio. Estas insuficiencias dejaron el campo libre para que tomara el poder la fracción del clero encabezada por Jomeini.⁷

Sin embargo, cuando Jomeini regresó de su exilio parisino el 1 de febrero de 1979, la batalla contra el sha ya estaba ganada. El Estado se había desintegrado y el poder estaba en las calles. A pesar de que Jomeini no había jugado ningún papel en el derrocamiento del sha, había personas que querían darle un papel dominante debido a su gran influencia moral y política. A su llegada del exilio le esperaban en Teherán unos 10 millones de personas diseminadas en el camino entre el aeropuerto y el cementerio de Behechté Zahra, donde pronunció su primer discurso. Ocho días más tarde, en la ciudad santa de Qom, pronunció un discurso ideológico-religioso, donde expuso las grandes orientaciones de la futura República Islámica.

Uno de los puntos más controvertidos del pensamiento político de Jomeini es la noción de "*velayat-e-faqih*", que significa el gobierno de los expertos religiosos. Este principio, que después adquirió rango constitucional, se basa en la idea de que en ausencia del doceavo imán oculto en el año 874, que sólo regresará al final de los tiempos, el personaje más idóneo para asegurar los poderes espirituales y temporales de la nación es el *faqhi*, el religioso más sabio, o un grupo de religiosos, si es que no hay algún candidato que pueda ocupar el puesto.⁸

Esta teoría, que sanciona la instauración de una teocracia musulmana en Irán, fue incorporada en la Constitución publicada el 4 de octubre de 1979 y adoptada en referéndum el 3 de diciembre de ese año. Pero la mayoría del clero no estaba de acuerdo con las concepciones revolucionarias de Jomeini que quería sustituir el imperio Pahlevi por una teocracia (*velayat-e-faqih*) en la que el poder supremo lo detentaría un *faqih*, un religioso especializado en la ley islámica tras el cual se traslucía el propio Jomeini. La mayor parte de los clérigos, alineados tras el ayatollah Shari'at-Madari, se oponían a él. Se contentaban con reclamar la mayor autonomía posible, el control de las escuelas, obras sociales y recursos financieros frente a las instituciones del Estado, pero no tenían ninguna ambición por controlar un poder que, teológicamente, se consideraba impuro hasta el regreso del imán oculto, del Mesías que llenaría de luz y justicia las tinieblas y la iniquidad del mundo.⁹

7 KEPEL, *op. cit.*, p. 157. En Irán existía un poderoso Partido Comunista, el "Tudeh", partido muy antiguo, con profundos lazos con la Unión Soviética desde los tiempos de la revolución de octubre de 1917. El Partido Comunista controlaba los sindicatos petroleros y prestó un innegable apoyo a Jomeini en los primeros años de la revolución islámica.

8 BALTA, Paul. La révolution islamique d'Iran. *Clio*. Juliet 2002. p. 1. Sobre los cambios sufridos en la revolución islámica se puede leer. Farhad Khosrokhavar. The islamic revolution in Iran: Retrospect after quarter of a century. *Thesis Eleven*. Number 76, Sage Publications. London. February 2004; Ali M. Ansari. Continuous regime change from within. *The Washington Quarterly*. Autumn 2003.

9 KEPEL, *op. cit.*, p. 156.

Contra todas estas previsiones y augurios, el ayatollah Ruhollá Jomeini se hizo proclamar Guía Supremo de la Revolución, cargo que ocupó hasta el fin de sus días. Él era Jefe de Estado y jefe supremo del régimen. Lo designa una asamblea de expertos compuesta por 80 religiosos. El Guía Supremo, con apoyo del Consejo de Discernimiento, fija las orientaciones del régimen. Él interviene en el proceso legislativo del país, que controla por medio del Consejo de los Guardianes de la Constitución. Él guía la revolución, dirige igualmente el poder judicial, pues designa a las más altas autoridades de la justicia. Detenta los poderes militares y de la policía, además de controlar una poderosa guardia pretoriana, los Pasdaran o Guardianes de la Revolución, compuesta por milicianos que están a su servicio exclusivo.

Aparte de las ideas religiosas, en el pensamiento político de Jomeini se pueden encontrar también componentes marxistas y tercermundistas. El profesor M.R. Djalili, en una entrevista a *Religioscope*,¹⁰ señala que Jomeini tomó en primer lugar el discurso antioccidental de los marxistas, de los tercermundistas e incluso de los socialistas iraníes. En segundo lugar, asumió la herencia del nacionalismo militante para el retorno de la soberanía sobre los recursos. Estas ideas las adopta porque concitan la unanimidad de la población iraní. En tercer lugar, existe en Jomeini una tendencia a culpabilizar a otros países del declive del mundo musulmán y de Irán en particular. Al comienzo responsabiliza a Gran Bretaña, luego a Estados Unidos e incluso a la Unión Soviética. Hay, entonces, un discurso antiimperialista que se tiñe de tercermundismo, que era el discurso de moda en los años sesenta.

La política exterior de Irán y el terrorismo

Desde los primeros años del régimen islámico las autoridades iraníes usaron el terrorismo, ya sea como medio de propaganda armada o para castigar a los enemigos de la revolución. La exportación de la revolución es vista por los defensores de la ideología islámica como el principal objetivo de la política exterior iraní. Las agencias encargadas de este trabajo son el Ministerio de Inteligencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y los Guardianes de la Revolución. Varias otras organizaciones, como centros culturales y mezquitas sirven como infraestructura para el reclutamiento y para la cobertura de las actividades terroristas.¹¹

10 DJALILI Mohamed Reza. "Khomeini et le gouvernement islamique." *Religioscope*. 2 de noviembre 2001.

11 ICT. Iranian support of Terrorism. April 25, 1998. p. 1. Sobre la política exterior de Irán y el terrorismo se pueden consultar: Ely Karmon. Iran's Policy on Terrorism in the 1990s. *ICT*. September 7, 1998; Farhad Khosrokhavar. La politique étrangère en Iran: de la révolution à l'axe du Mal". *Politique Etrangère*. N° 1. 2003; Matthew Levitt. New Arenas for Iranian-Sponsored Terrorism. *ICT*. February 25, 2002. y Gary Stick. Iran: Confronting Terrorism. *The Washington Quarterly*. Autumn. 2003.

La violencia política, como veremos más adelante, ha sido utilizada contra los enemigos internos y externos, y también contra los iraníes opositores que viven exiliados en Occidente. Los blancos principales han sido Estados Unidos, país denominado el “Gran Satán” por Jomeini y el “Pequeño Satán”, que corresponde a Europa e Israel. Otro enemigo de Irán y su política exterior es Arabia Saudita, con el que mantiene una soterrada lucha por la hegemonía del movimiento islámico internacional, donde se enfrentaban chiítas contra sunnitas.

Una de las primeras muestras de hostilidad contra Occidente, y contra Estados Unidos en particular, se registró a los pocos meses del triunfo de la revolución, cuando unos quinientos partidarios de Jomeini tomaron por asalto la embajada de Estados Unidos en Teherán, en represalia por la admisión del sha en territorio americano, donde seguía un tratamiento contra el cáncer. Los asaltantes tomaron prisioneros a 52 ciudadanos norteamericanos que fueron mantenidos como rehenes por espacio de 444 días. El Presidente Jimmy Carter lanzó una operación comando para salvar a los rehenes, pero la tentativa fracasó por el desperfecto en uno de los helicópteros que transportaban a los marines que habían aterrizado en el desierto de Tabas.

Otra manifestación de terrorismo internacional fue la condena a muerte profetizada por Jomeini, en febrero de 1989, contra el escritor británico de origen indio Salman Rushdie, autor del libro “Los Versos Satánicos”, acusado de blasfemia contra el profeta. Los iraníes ofrecieron una recompensa por su cabeza y trataron de impedir la distribución del libro en otros países. Producto de esto, el 11 de julio de 1993 fue asesinado Hitushi Igrashi, el traductor del libro al japonés, y el 11 de octubre de 1993 fue gravemente herido en Noruega, William Negraad, el editor de los “Versos Satánicos” en ese país.

Al grupo islámico proiraní libanés Hezbolá, creado, financiado y entrenado militarmente por Irán, se le acusa de diversos actos terroristas, como el ataque a la embajada americana en Beirut, el 18 de abril de 1983, que dejó un saldo de 63 muertos y 120 heridos. El 23 de octubre de 1983 un cochebomba lanzado contra las barracas del ejército americano y francés en Beirut provocó la muerte de 242 soldados americanos y 58 franceses. En la misma década de los '80 los activistas de Hezbolá perpetraron diversos raptos de ciudadanos occidentales, que luego fueron canjeados por dinero o prisioneros. Otros atentados atribuidos a Hezbolá fueron las bombas contra la embajada de Israel en Argentina en 1992, y la destrucción de la Asociación Mutualista Israelita de Argentina (AMIA), en julio de 1994, que dejó 86 muertos y cerca de 300 heridos.¹²

12 CHEVALERIAS, Alain. L'Hezbollah Libanais Une force politique. *Revue Strategique* N° 66/67. París. 1997.

En lo que respecta a los opositores, desde que el régimen islámico llegó al poder en 1979 comenzó una acción sistemática para eliminarlos en el interior y exterior del país, para ello realizó un considerable esfuerzo de inteligencia para vigilar y eliminar a los elementos considerados como un peligro para el régimen.

En agosto de 1991 fue asesinado en París el ex Primer Ministro iraní, Shapur Bakhtiar. La investigación del incidente condujo al arresto de tres iraníes, incluyendo un diplomático, quienes probablemente pertenecían al departamento de inteligencia iraní. El 17 de septiembre de 1992 fueron liquidados cuatro dirigentes del Partido Democrático Kurdo de Irán, en el restaurante Mikonos de Berlín, una operación realizada por un equipo compuesto por miembros de Hezbolá y la inteligencia iraní. En abril de 1997 la Corte de Justicia alemana concluyó que el gobierno iraní estaba directamente implicado en esos asesinatos.¹³ Durante los años 1979 y 1996, cerca de 70 líderes y activistas de la oposición fueron asesinados por agentes iraníes o por agentes delegados. En los primeros 11 años de la revolución, 1979-1990, fueron muertos 30 activistas de la oposición iraní, mientras que durante los años 1991-1996, fueron ejecutados 40 opositores, más del 65% de ellos fueron eliminados durante el gobierno de Rafsanjani. Entre 1991 y 1996 se realizaron 4 ataques en Alemania, 4 en Francia y 8 en Turquía.

La victoria de Irán sobre Irak en la guerra de 1980-1989, y la desintegración de Unión Soviética, que dio nacimiento a nuevas repúblicas musulmanas fortalecieron la posición de Irán como poder regional, dando un nuevo impulso a su estrategia exterior, adoptando ahora la causa palestina como nuevo referente de lucha.

Luego de ganar la Guerra del Golfo, Estados Unidos inició un proceso de negociación entre Israel y Palestina para poner orden y pacificar el Medio Oriente. Con este motivo se inauguró la Conferencia de Madrid en octubre de 1991, ésta fue percibida como una amenaza para los intereses ideológicos y estratégicos de Irán, pues el reconocimiento del Estado de Israel por parte de los países árabes moderados significaba darle ventajas estratégicas, políticas y económicas al Estado judío, al mismo tiempo que debilitaba la posición de Irán en la región. Como respuesta a esta amenaza, Irán convocó una conferencia en Teherán donde se reunieron varias de las organizaciones terroristas que eran hostiles a Israel y al proceso de paz. En esa reunión se decidió el apoyo a la resistencia Palestina a nivel humanitario, financiero, político y militar, estableciendo un comité especial bajo la dirección del vicepresidente de Irán para implementar la decisión. La materialización de este apoyo incluía el envío de armas a Hezbolá a través de Siria o por vuelos directos a Beirut, asimismo,

13 KARMON, Ely. Iran's Policy on Terrorism in the 1990s. *ICT*. September 7, 1998. p 3.

el apoyo financiero y entrenamiento militar en campos iraníes o en campos controlados por Hezbolá en el Líbano, para el grupo palestino Hamas y para la Yihad Islámica palestina. La demostración más clara de este compromiso con la causa Palestina fue la captura por parte de las autoridades marítimas judías del barco "Karina A", el 3 de enero del año 2002 cerca de Gaza, en cuyo interior se encontraban 50 toneladas de armas de procedencia iraní dirigidas a la Autoridad Palestina.¹⁴

Desde 1992 Irán mantiene estrechas relaciones con el grupo Hamas, que se ha caracterizado por boicotear el proceso de paz mediante acciones de terrorismo suicida en territorio judío. El grupo Hamas es además una criatura política religiosa creada para debilitar la hegemonía que mantiene la OLP, que es una organización laica, al interior del movimiento palestino. Hamas recibe financiamiento y preparación militar en los campos que poseen Hezbolá y los Guardianes de la Revolución en el sur del Líbano y en Irán. Los ataques terroristas suicidas perpetrados por Hamas y la Yihad Islámica entre marzo y abril de 1996 tuvieron como resultado la paralización del proceso de paz y la caída del gobierno de Simón Peres en Israel.

El sistema político iraní se ha visto enfrentado en los últimos años a una feroz lucha entre sectores conservadores y reformistas. Los primeros, se niegan a entregar la tutela religiosa que tienen sobre el poder político, según la doctrina "velayat-e-faqhi", entronizada por Jomeini. Mientras que los otros quieren una mayor separación entre la esfera religión y la esfera política. Desgraciadamente para ellos, la contienda se definió a favor de los conservadores con la elección de Mahmoud Ahmadinejad, al cargo de presidente de Irán. El sector político conservador propone adoptar el "modelo chino" de desarrollo, abierto a la tecnología occidental, pero cerrado a nivel de las ideas. Según F. Khosrokhavar, Irán se ha convertido en una sociedad posislámica.¹⁵

La política nuclear desarrollada por Irán tiene muy preocupado a Estados Unidos, porque se prevé que en pocos años el país islámico estaría en condiciones de construir un artefacto atómico y amenazar a Israel.¹⁶ El gobierno iraní ha recibido diversas presiones para detener su programa nuclear, pero Mahamoud Ahmadinejad insiste en continuar con su programa, desafiando abiertamente a Estados Unidos y a la comunidad internacional. Incluso, ha llamado a aniquilar

14 RUBIN, Michael. Iran and the Palestinian War against Israel: Implication of the Karine-A Affair. *The Washington Institute for Near East Policy*. February 26. 2002. p 1.

15 KHOSROKHAVAR, Farhad. L'Iran, la démocratie et la nouvelle citoyenneté. *Cahiers Internationaux de Sociologie*. Vol. CXI. 2001, p. 296. Sobre la lucha entre conservadores y reformistas se puede leer. Ray Takeyh. Iran: From Reform to Revolution. *Survival*, Vol. 46, N° 1, Spring 2004; Farhad Khosrokhavar. The New Conservatives Take Turn. *Middle East Report*. N° 233, 2004; Olivier Roy. Islam et Démocratie: un faux problème. *Figaro Magazine*. September 6, 2003.

16 Irán posee actualmente un misil de fabricación propia, el Shahab-3 con un alcance de 1.300 kilómetros, lo suficiente para alcanzar a Israel y Arabia Saudita.

al Estado de Israel.¹⁷ Pero, la tensión con Occidente no termina allí, la reciente victoria del grupo terrorista Hamas en las elecciones del Consejo Legislativo Palestino del 25 de enero 2006, que ponen un grado de incertidumbre sobre el futuro proceso de paz en la región, han sido recibidas con mucho entusiasmo por los iraníes que incluso le han ofrecido ayuda financiera. Por último, la llegada al poder de Mahamoud Ahmadinejad, considerado un miembro del ala radical del fundamentalismo islámico hace pensar que Irán podría seguir apoyando y financiando ataques terroristas contra Occidente, sobre todo si se le impide desarrollar su programa nuclear.

Argelia

Argelia conquistó su independencia de Francia en 1962, en un clima de guerra civil e intensas luchas por el poder. Desde su independencia el país ha estado gobernado por el Frente de Liberación Nacional (FLN), partido único, laico y de orientación marxista, que se ha mantenido en el poder gracias al apoyo del ejército, sus logros y la riqueza heredada del petróleo.

Durante la primera década de independencia, Argelia fue un paradigma de convivencia entre una sociedad moderna y plural y una tradición islámica a la que no renunciaba, todo ello reforzado por los avances sociales: emancipación de la mujer, derechos de los trabajadores, escolarización universal y asistencia sanitaria, precios populares para los productos básicos de consumo y construcción de infraestructuras urbanas. En poco más de una década, en 1988, Argelia era un país a punto de la quiebra económica que se vio obligado a negociar una deuda externa y aplicar un programa de ajuste estructural que originó un rápido deterioro de las condiciones de vida de la población.¹⁸

El FLN fue incapaz de resolver la crisis económica provocada por la baja del precio del petróleo. Según James Phillips, ésta vino sólo a profundizar el momento crítico social que ya vivía el país, como resultado del rápido crecimiento de la población y la disminución de los niveles de vida. Argelia pasó de una población de 10 millones de habitantes en 1962, a 28,5 millones en los noventa, con una tasa de aumento de la población del orden del 3 por ciento anual. Los campesinos que abandonaron los campos, debido a los desaciertos de la política agrícola del gobierno, se agolparon en las ciudades de la costa en busca de las escasas viviendas y trabajo. Otro problema grave fue la falta de empleo. Se calcula que el desempleo alcanzaba al 25 por ciento de la población, siendo

17 En una entrevista a *The Sunday Times*, reproducido en la Revista "El Sábado", *El Mercurio*. Santiago de Chile, 28 de enero 2006. M. Ahmadinejad, señaló que "Hay que borrar del mapa a Israel" y agregó que "Algunos países europeos insisten en decir que durante la II Guerra Mundial Hitler quemó a millones de judíos y que los puso en campos de concentración. Cualquier historiador, comentarista o científico que dude de eso es encarcelado o condenado... nosotros no aceptamos esa afirmación".

18 MARTIN, Iván. ¿Adónde va Argelia? En *Nación Árabe*, N° 46, año XV, invierno 2002, p. 1.

los más afectados los jóvenes. La falta de alimentos se hizo crónica, los precios subieron y la infraestructura del gobierno terminó por colapsar. El estándar de vida disminuyó como consecuencia de la crisis internacional del precio del petróleo, haciendo bajar el consumo per cápita en 18 por ciento entre 1985 y 1992.¹⁹

Aunque al comienzo se trataba de protestas espontáneas contra las medidas de austeridad impuestas por el régimen, éstas alcanzaron posteriormente un matiz político e islámico y se expandieron de la capital a otras ciudades. El malestar social fue capitalizado por el Frente Islámico de Salvación (FIS), movimiento islámico financiado por Arabia Saudita e inspirado en los Hermanos Musulmanes egipcios. Este grupo es un producto de la reislamización de la juventud y de las clases intelectuales que iniciaron los profesores de árabe extranjeros reclutados por el gobierno argelino en los años '70, en el marco de un programa de arabización. Sin embargo, las raíces históricas del islamismo argelino datan de 1931 con la aparición del "Movimiento de los Ulemas", una organización que predicaba en las mezquitas y enseñaba el árabe como medio para afirmar su identidad nacional contra el colonialismo francés.²⁰

Las protestas lideradas por el FIS, que fue legalizado en 1989, lograron arrancar algunas medidas de democratización como el reconocimiento de los partidos políticos y las primeras elecciones pluralistas de la historia del país. Las elecciones municipales realizadas en junio de 1990 dieron una contundente victoria al FIS que obtuvo el 40% de los votos. Luego, en las legislativas de diciembre de 1991 el FIS estuvo a punto de conquistar la mayoría en el parlamento. El 11 de enero de 1992 los resultados de la primera vuelta de las legislativas fueron anuladas, el ejército rechazó la victoria del partido confesional e instauró el estado de sitio. El 16 de enero los militares derrocaron al Presidente Chadli Benyedid, reemplazándolo por un Alto Comité de Estado (ACE), bajo la dirección del héroe de la independencia Mohamed Budiaf. El 4 de marzo se produjo la ilegalización del FIS y el 29 de julio Budiaf fue asesinado. Tras su muerte fue elegido nuevo Presidente de la República Alí Kaki, miembro del ACE. Éste nombró a Belaid Abdelsalam como nuevo jefe de gobierno, quien a su vez declaró la guerra total al FIS encarcelando inmediatamente a sus líderes Abassi Madani y Alí Benhadj.

"De 1992 a 1997, unos enfrentamientos de una violencia y de un salvajismo inusitados dividieron al país y causaron más de cien mil muertos, después del golpe de Estado que interrumpió las elecciones legislativas que iban a dar la victoria al Frente Islámico de Salvación, en enero de 1993. Al margen del com-

19 PHILLIPS, James. The rising threat of revolutionary Islam in Algeria. The Heritage Foundation, N° 1060. november 9, 1995, p. 3.

20 CONRAD, Jean Philippe. Origines et réalité de l'islamisme activiste. *Revue Strategique*. N° 66/67. 2000, p 16.

bate entre el ejército argelino y los militantes que se atrincheraron en los barrios populares o se fueron al maquis, la guerra apresuró el proceso de fragmentación del movimiento surgido del FIS, enfrentando de una forma cada vez más clara a la burguesía piadosa con la juventud urbana pobre”.²¹

La guerra civil argelina escaló dramáticamente en 1993 con la aparición del Grupo Islámico Armado (GIA), una de las organizaciones terroristas más violentas de Argelia, comparable a los Khmer Rojos de Camboya y Sendero Luminoso de Perú por su crueldad contra la población civil acusada de cooperar con el gobierno. El GIA fue creado en 1993 por un grupo de argelinos veteranos de la guerra de Afganistán, al que se unieron antiguos miembros del Movimiento Islámico Armado que había dirigido Mustafá Buyali, entre 1982 y 1987, y disidentes del desaparecido FIS. Es difícil determinar la estructura y los efectivos del GIA, ya que está compuesto de una multitud de pequeños grupos más o menos autónomos entre ellos, controlados por un “emir”. Se calcula que cuenta con más de diez mil efectivos. Al interior del GIA existen dos corrientes principales: la “salafista” con su líder Mansuri Meliani, partidario de la “yihad”, la revolución islámica mundial, y los “jazaristas” que buscan el poder en Argelia. Los salafistas predicán la purificación religiosa y desean instaurar un califato islámico. Los miembros del GIA también hacen una distinción entre quienes apoyan la “yihad” y los que se oponen a ella. Dentro de los oponentes se incluyen los no-combatientes, que son considerados como un obstáculo para la lucha, en esta categoría se encuentran los periodistas, académicos, profesores y varios líderes de la sociedad civil, incluso artistas y cantantes.

En julio de 1994 un puñado de militantes escapados a la represión creó el Ejército Islámico de Salvación (EIS), brazo armado del FIS, que estableció su centro de operaciones en los macizos montañosos del este y al oeste del país cerca de la frontera con Marruecos. Su jefe, el emir Madani Mezrag contrario a la estrategia de exterminio de la población y al asesinato de extranjeros practicados por el GIA, considera a este grupo como una secta desviada que altera el sentido de la yihad al masacrar a los civiles. El Ejército Islámico de Salvación inició una lucha de guerrillas contra el gobierno argelino, realizando actos de sabotaje, manifestaciones y atentados contra la policía y los militares. Luego de años de combate, debilitado y castigado por el ejército y las fuerzas de seguridad, el movimiento renunció públicamente a la lucha armada y declaró una tregua unilateral en 1997, la que no fue aceptada por el gobierno.

Entre 1993 y 1997 el GIA lanzó una serie de atentados con bombas, actos de sabotaje y asesinatos contra un amplio espectro de blancos civiles y milita-

21 KEPEL. *op. cit.*, p. 400.

res, incluyendo a los líderes de la oposición laica, periodistas, artistas, académicos y extranjeros. El GIA, bajo la dirección del emir Djamel Zituni, cuyas tropas estaban compuestas mayoritariamente por ex veteranos de Afganistán, adolescentes desempleados y por algunos marginales reislamizados, exportó la guerra a Francia. El 26 de diciembre de 1994 un comando terrorista secuestró un avión de Air France en el aeropuerto de Argelia, con 232 personas a bordo, dos franceses y un vietnamita fueron ejecutados, antes que un grupo de intervención francés tomara por asalto el Airbus de Air France en Marsella, poniendo fin al secuestro, tras abatir a los cuatro miembros del comando terrorista. El 11 de julio de 1995, el imán Sahraoui, de la mezquita de París, un ex dirigente del FIS y exiliado en Francia, fue ametrallado en una calle de París. El 25 de julio, una bomba explotó en la estación del metro Saint Michel, en plena capital, dejando un balance de 8 muertos y 150 heridos. Por otra parte, el 27 de marzo de 1996 siete monjes trapenses del monasterio de "Tibehirine", a 80 kilómetros de Argel, fueron secuestrados y después decapitados por un grupo armado, cuya operación fue reivindicada por el emir Djamel Zituni.

Kepel dice que los veintidós meses que Djamel Zituni estuvo a la cabeza del GIA inclinaron la yihad argelina al fracaso, que consumó su sucesor Antar Zuabri, octavo y último emir del GIA, cuyo emirato se caracterizó por una ola de matanzas de civiles entre finales de agosto y septiembre de 1997 en las villas de Rais, Beni Mesus y Benthala donde varios centenares de personas fueron asesinadas. Zuabri emitió un comunicado en septiembre, en el que reivindicaba las matanzas y las justificaba declarando "impíos" a todos los argelinos que no se alineaban en su grupo, inclinándose por el takfir, la excomunión de la sociedad. Esto ratificaba la derivación sectaria del grupo que poco a poco se había alejado de toda base social, incluso de la juventud urbana pobre entre la que había encontrado sus primeros apoyos.²²

Las políticas seguidas por Zuabri llevaron al rompimiento de la unidad del movimiento islamista argelino y marcaron el fracaso de la yihad, pues la ya debilitada organización del GIA se dividió. Por lo menos diez fracciones abandonaron el GIA y se plegaron al llamado al cese del fuego que hiciera el Ejército Islámico de Salvación en 1997. Otros disidentes trataron de apropiarse del nombre del grupo dejando de lado a Zuabri. Hassan Hattab, emir del GIA en la segunda región, se levantó como alternativa a Zuabri manifestando su desacuerdo por el apoyo a los ataques contra civiles, porque ello no estaba permitido en el Corán ni en la Sunna. Hattab continuó la violencia, pero limitando sus ataques contra la población; su estrategia recibió el apoyo de otros importantes líderes salafistas, entre ellos Osama Bin Laden.

22 *Ibidem*, pp. 434-435.

En mayo 1998 Hassan Hattab abandonó el GIA y creó el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), proclamando su decisión de continuar con la yihad y declarando la guerra contra las fuerzas del gobierno y el Ejército Islámico de Salvación, por haber aceptado la tregua y depuesto sus armas. No obstante la aparición de otros grupos terroristas islámicos, lo cierto es que la desintegración del GIA y la tregua unilateral del Ejército Islámico de Salvación, marcan la decadencia y el fracaso del islamismo radical en Argelia.²³

En enero de 1995, la Liga Argelina para la Defensa de los Derechos Humanos (LADDH) y otras siete organizaciones políticas, entre las que se contaban el FLN, FIS, Parti des Travailleurs, y el Mouvement pour la Démocratie en Argelia (MDA) reunidos en la Comunidad de San Egidio de Roma, formaron una plataforma para buscar una solución política a la crisis argelina. Entre sus demandas estaba la restauración del Estado argelino, soberano, democrático y social, en el marco de los principios del islam; el rechazo de la violencia para acceder o mantener el poder; el respeto y la promoción de los derechos humanos; el respeto de la alternancia política a través del sufragio universal; la consagración del multipartidismo; la libertad y respeto de las confesiones religiosas y la liberación de los responsables del FIS, pero la plataforma fue rechazada por el General Liamin Zeroual, elegido presidente de la república en las elecciones de octubre de 1994.

No pudiendo frenar la violencia, el 11 de septiembre de 1998 Zeroual convocó a elecciones anticipadas; los comicios se celebraron el 15 de abril de 1999, y tras la renuncia de los seis candidatos opositores, el candidato oficialista Abdelaziz Buteflika, ex canciller argelino, fue nombrado presidente. Una de las primeras medidas de Buteflika fue un llamado a la reconciliación nacional y para ello convocó a un referéndum nacional para aprobar la llamada "Ley de Concordia Civil", que prometía una amnistía y una reducción de las penas para los rebeldes que se rindieran antes del 13 de enero del año 2004. La ley obtuvo una aplastante mayoría siendo adoptada en julio de 1999. El 5 de enero del año 2004 se disolvió el Ejército Islámico de Salvación y con esta medida el número de víctimas atribuidas al conflicto disminuyó sustancialmente.

No se puede decir que la violencia política haya acabado en Argelia, porque todavía existen grupos islamistas que realizan actos de terrorismo, pero hay dos cosas que señalar: en primer lugar, que el terrorismo islámico fracasó en Argelia y, segundo, que el camino hacia la reconciliación y la paz parece ser irreversible.

23 WIKTOROWICZ, Quintan. Centrifugal tendencies in the Algerian War. *Arab Studies Quarterly* (ASQ). Summer, 2001, pp. 9-10.

Egipto

En Egipto la ideología islamista aparece ligada a la figura de Hassan Al-Banna, que creó el poderoso movimiento de los Hermanos Musulmanes en 1928. En un comienzo se trataba de un movimiento de reforma espiritual, pero pronto comenzaron a mezclarse en la escena política.

El periodista Eric Rouleau señala que la confraternidad de los Hermanos Musulmanes ha seguido en su historia política caminos contrastados, algunas veces ha sido partidaria de la violencia, otras veces ha deseado la legalidad; ha combatido al régimen y también ha colaborado con él para luchar contra el enemigo común, ya fueran los comunistas (en la época de la monarquía), los nasseristas de izquierda (en la época de Sadat), o los soviéticos en Afganistán (bajo la presidencia de Hosni Mubarak); a veces perseguidos, otras veces tolerados, pero siempre han sido prohibidos desde hace medio siglo.²⁴

Durante la década de los sesenta los Hermanos Musulmanes fueron poco activos en política debido a la fuerte represión que habían sufrido, pero las dificultades del gobierno hicieron reaparecer el fantasma de los Hermanos Musulmanes sobre la escena pública. Se les acusó de urdir un nuevo complot contra el Presidente Nasser y con este motivo se desató una fuerte represión que culminó con la ejecución del principal ideólogo del movimiento islamista, Sayyid Qutb, que se encontraba en prisión.

Algunos analistas sospechan que todos estos atentados fueron inventados por los organismos de seguridad del gobierno para desviar la atención de sus problemas económicos y sociales internos, y para acabar con los Hermanos Musulmanes, el único movimiento político capaz de desafiar el poder autocrático de Nasser.

A la muerte de Nasser, en 1970, le sucedió un compañero de armas, Anwar El-Sadat, pero éste imprimió un nuevo curso a la política egipcia. En relaciones exteriores se alejó del bloque soviético e inició un acercamiento hacia Estados Unidos; en política interior persiguió las tendencias radicales existentes en el seno del partido, e incluso arrestó al Comité Ejecutivo y a numerosos ministros y cuadros de la Unión Socialista Árabe, partido creado por Nasser; hizo aprobar una nueva Constitución, el 9 de septiembre de 1971, en la que se aumentaban los poderes del Ejecutivo; introdujo el pluralismo político y liberó a miles de Hermanos Musulmanes encarcelados por su antecesor. Con este gesto, Sadat buscaba recuperar el apoyo de los sectores islámicos y, a la vez, contrapesar la influencia del nasserismo y de la izquierda marxista en la política egipcia.

24 ROULEAU, Eric. *Le Monde Diplomatique*, janvier 1998. Les impasses des mouvements islamistes en Egypte.

*“La apuesta de Sadat consistía en alentar la emergencia de un movimiento islamista que consideraba socialmente conservador, y que le apoyaba políticamente, como contrapartida de una autonomía cultural e ideológica bastante amplia de la intelligentsia islamista, y de un mayor acceso de la burguesía piadosa a determinados sectores de la economía privatizada. Sadat pertenecía a este tipo de islamistas que se consideraban capaces de encauzar la irrupción de grupos radicales que pretendían subvertir el orden social”.*²⁵

Con el fin de reactivar la economía adoptó una política de apertura neoliberal, invitando a compañías extranjeras a invertir en el sector petrolero, en viviendas, turismo y otros proyectos. Además, autorizó a las empresas nacionales para hacer *joint ventures* con capitales extranjeros; gracias a estos incentivos se instalaron numerosos bancos con capitales europeos. A finales de 1976 Sadat solicitó un crédito al Banco Mundial, pero éste exigió como condición el término de la política gubernamental de subsidio a los alimentos. En junio de 1977 el gobierno suspendió los subsidios a los artículos de primera necesidad, como la harina, azúcar, arroz y el combustible.²⁶ Estas medidas de ajuste encontraron una fuerte oposición entre las clases bajas y los estudiantes que reaccionaron con una gran protesta en las calles de la capital, los días 18 y 19 de enero de 1978. El gobierno debió utilizar al ejército para reprimir a las masas e introdujo medidas de excepción para restringir la acción política, culpando a la izquierda como responsable de los desórdenes. Durante esta crisis, los Hermanos Musulmanes optaron por una línea pacífica, pero el descontento fue capitalizado por los movimientos islamistas radicales tales como Takfir wa Hijra, Gama'at Islamiyya y Yihad Islámica.

En 1973, en un calculado gesto de audacia, Egipto y Siria atacaron por sorpresa a Israel en la llamada Guerra del Kippur. Esta operación militar permitió a las tropas egipcias atravesar el Canal de Suez e instalarse en territorio enemigo, pero el triunfo fue efímero, pues el ejército israelí reconquistó rápidamente el territorio ocupado. Sin embargo, esta operación militar tenía como finalidad política colocar a Sadat en una posición de fuerza para relanzar las conversaciones de paz con Israel. De esta manera, lo que fue una derrota militar se convirtió en una victoria política, coronada con los Acuerdos de Paz de Camp David, firmados el 26 de marzo de 1979 por Carter, Begin y Sadat en Washington.

Sin embargo, Anwar El-Sadat no fue capaz de frenar las revueltas contra la política de apertura económica y su poder fue desafiado por numerosos grupos extremistas. En 1977 hizo su aparición el grupo Takfir Wal Hijra, liderado por

25 KEPEL, *op. cit.*, p. 116.

26 AOUBE, Ibrahim G. From national bourgeois development to Infitah: Egypt 1952-1992. *Arab Studies Quarterly* (ASQ), winter, 1994, p. 8.

Shukri Mustafá, quien seguía las ideas de Sayyid Qutb. Al comienzo fueron tolerados por las autoridades políticas y religiosas, pero luego se los acusó de ser fanáticos religiosos pues eran partidarios del “takfir”, la excomunión contra todo musulmán acusado de haber pecado. El grupo comenzó a hostigar a musulmanes y no musulmanes, llegando a enfrentamiento armados con grupos musulmanes rivales. Acusados de asesinar al jeque Dhahabi, ulema de la Universidad Al-Azar, fueron arrestados y su jefe condenado a muerte en 1997. De esta manera culminó la corta historia de esta organización islamista.

Las Gama’at Islamiyya o Asociaciones Islámicas fueron creadas en los ’70 por militantes islamistas que se encontraban encarcelados, a los que se unieron algunos estudiantes universitarios. Se inspiraban en las ideas de Sayyid Qutb y eran partidarios de la yihad y pensaban que ésta debía extenderse a toda la sociedad. Su guía espiritual era el jeque ciego Omar Abdel Rahman, con estudios religiosos en la universidad Al Azar, detenido en Estados Unidos.²⁷ A partir de 1992 las acciones de las Gama’at Islamiyya se hicieron más violentas, debido a la influencia de los islamistas “Afganos” que regresaban al país luego de haber luchado contra los soviéticos en Afganistán. Sus militantes, además de hostigar a la minoría cristiana copta, comenzaron a matar sistemáticamente a turistas extranjeros y a miembros de la fuerzas de seguridad. En julio de 1992 asesinaron al escritor laico Farag Foda porque se oponía a la aplicación de la sharia. En 1997 realizaron un atentado de Luxor, donde murieron 58 turistas extranjeros y cuatro egipcios.

Otro grupo terrorista, la Yihad egipcia, fue creada a comienzos de los años ’70 por Abdelsalam Faraj, quien proclamó la yihad contra el Presidente Sadat, acusándolo de ser un apóstata del islam, que se alimentaba en las mesas del imperialismo y del sionismo. Esto bastó para que sus seguidores asesinaran a Sadat durante un desfile militar que conmemoraba la travesía del Canal de Suez, el 6 de octubre de 1981. Pensaban que esta acción revolucionaria iba a radicalizar a las masas, que se alzarían contra el gobierno impío para derrocarlo y establecer un Estado islámico. Se les acusa también de haber asesinado al Ministro del Interior Hassan Al-Alfi, en agosto de 1993, y al Primer Ministro Atef Sedky, en noviembre de 1993. El nuevo Ministro del Interior, General Zaki Badr, reprimió violentamente a este grupo colocando a 8.000 de sus activistas en prisión, aunque su infraestructura no fue destruida, las detenciones hicieron que el grupo frenara temporalmente sus actividades al interior de Egipto en 1993, pero sus miembros han continuado la lucha en otros países como Albania, Azerbaijan y Europa.

27 El jeque Omar Abdel Rahman fue juzgado en 1983 como sospechoso de haber pronunciado la fatwa que condenó a muerte al Presidente Anwar El-Sadat. Luego de ser liberado, se exilió en Estados Unidos, donde fue arrestado en 1994 por el FBI, por ser el instigador del primer atentado islámico cometido en suelo americano, la destrucción de World Trade Center el 26 de febrero de 1993.

Aparte de ciertas divergencias ideológicas relacionadas con la doctrina y la táctica, todas estas organizaciones terroristas adoptan las mismas ideas revolucionarias: 1) El takfir o la excomunión de aquellos Estados, regímenes o sociedades no islámicas; 2) el llamado a la yihad o guerra santa, para cambiar por la fuerza a los regímenes no islámicos o aquellos que se hayan apartado del islam; y 3) el establecimiento de una sociedad islámica conforme a los principios del verdadero islam, es decir, con la instauración de la sharia. Lo otro que tienen en común es que todas ellas se inspiran en los escritos de Ibn Taymiyya, Al-Mawdudi y sobre todo de Sayyid Qtb, quien es considerado el principal inspirador del pensamiento islamista egipcio.

A la muerte de Sadat le sucedió otro militar, Hosni Mubarak, un oficial sin el carisma de sus predecesores, pero muy pragmático. Consciente del peligro que representaban los islamistas eligió negociar con ellos, dejando que continuara la islamización de la vida social y universitaria. Pero la multiplicación de los actos terroristas a partir de 1988 lo obligó a reprimir los movimientos activistas. La represión hizo que por lo menos uno de los grupos terroristas, la Gama'at Islamiyya, abandonara el camino de los atentados. Después del fracaso de la lucha armada entre 1992 y 1997, los dirigentes de la Gama'at hicieron un llamado desde la cárcel para un cese unilateral de la violencia contra el Estado y, en seguida, solicitaron permiso para establecerse como partido político, pero esta demanda fue rechazada por el gobierno.

Dos factores han contribuido a debilitar la corriente terrorista: la inmensa impopularidad de sus actos criminales, incluso al interior de la corriente proislamista, y la severidad de la represión. El Estado de Urgencia se encuentra en vigencia desde hace treinta años. El acordonamiento y las operaciones de rastrillo en las localidades de reputación islamista la destrucción de las viviendas habitadas por presuntos miembros de organizaciones terroristas; una ley de excepción antiterrorista que fija el período de prisión preventiva en seis meses, renovables y prevé duras penas de prisión por la simple posesión de publicaciones o panfletos de las organizaciones clandestinas, son sólo algunas de las medidas implementadas por Mubarak para acabar con el terrorismo.

Kepel²⁸ sostiene que el caso egipcio a finales de la década de los setenta fue la primera ilustración del fracaso político que sufrieron los islamistas, cuando sus tres componentes: la pequeña burguesía piadosa, los estudiantes y los intelectuales estaban desunidos. Estos hechos también expresan el punto muerto en que se encontraba un régimen que, con la esperanza de mantener el orden social quiso aliarse con la burguesía piadosa y utilizar a la intelectualidad islamista “moderada”, permitiendo que ésta controlara la moral y la cultura, y

28 KEPEL, *op. cit.*, pp. 121-122.

dejando que la primera tuviera acceso a la economía privatizada. Después del viaje de Sadat a Jerusalén y de la paz con Israel, las orientaciones del Estado egipcio se enfrentaron con los valores esenciales de este movimiento, incluso el de los grupos más moderados: la hostilidad respecto a los judíos en general y el Estado hebreo en particular. El régimen cayó pues en su propia trampa: el discurso de la intelectualidad islamista, que era bien recibido porque atacaba a la izquierda, se convirtió en un factor de inestabilidad al aglutinar y radicalizar la oposición. El componente burgués del movimiento, aunque no se implicó en la vía del enfrentamiento, fue desbordado por grupos de jóvenes urbanos pobres y estudiantes partidarios de la yihad.

Turquía

Turquía es un país de larga tradición islámica, aunque oficialmente es uno de los pocos países musulmanes que se rige por principios laicos en el terreno político. Hasta finales de la Primera Guerra Mundial el país estuvo bajo el dominio de los otomanos, que crearon un gran imperio musulmán que duró casi siete siglos, desde el año 1281 hasta 1924. El imperio acabó debido a que los otomanos, que habían participado como aliados de Alemania, fueron derrotados en la Primera Guerra Mundial. Los turcos fueron obligados a capitular sufriendo la ocupación de las potencias vencedoras, Francia e Inglaterra, y debieron ceder sus provincias árabes.

Como consecuencia de la derrota el país quedó sumido en un profundo caos político y militar, situación que fue aprovechada por sus vecinos para invadirlo. Los armenios invadieron el este y los griegos ocuparon Anatolia occidental. Luego de dos años de lucha, las fuerzas turcas al mando del oficial nacionalista Mustafá Kemal, liberaron el país y expulsaron a todos los ocupantes extranjeros. Concluida la paz, Mustafá Kemal puso fin a la monarquía otomana y suprimió el sultanato; más tarde fundó su propio partido, el Partido Republicano del Pueblo (PRP), e instauró la república, de la cual se convirtió en su primer presidente. Inmediatamente fijó la capital en Ankara como símbolo de la ruptura con el pasado otomano ligado a la región de Anatolia.

Como parte de su proyecto de desmantelamiento del pasado islámico, Mustafá Kemal abolió, en 1924, el califato y la sharia. Después, en 1925, cerró las escuelas coránicas y prohibió las poderosas confraternidades sufí, también clausuró los monasterios, procediendo de esta manera a la secularización completa del nuevo Estado turco. En 1926 se les permitió a las mujeres el derecho a voto. La referencia al islam en la Constitución fue abolida en 1928 y ese mismo año se adoptó el latín como alfabeto y se prohibieron las vestimentas musulmanas tradicionales. El objetivo era la completa separación del ámbito religioso y del político. Desde 1946 hasta 1950 el proceso de secularización del Estado, iniciado por el Partido Republicano del Pueblo (PRP), provocó la ira de las eli-

tes tradicionales locales, los campesinos y el clero que debieron deshacerse de sus funciones en la educación y la justicia, a beneficio del Estado.²⁹

Los movimientos políticos islamistas reaparecieron al mismo tiempo que la fundación de la república laica en 1923, pero no lograron concitar el apoyo de la población debido a la represión establecida por las autoridades. En general, los grupos islamistas se mantuvieron sumergidos durante el gobierno de partido único entre 1923 y 1946. Con la transición al sistema multipartidista en 1946, los grupos islamistas pudieron formar alianzas —a veces abiertas y a veces encubiertas— con el Partido Democrático. Cuando el Partido Democrático ganó las elecciones de 1959, éste suavizó las políticas seculares y con el establecimiento de las libertades civiles en la Constitución de 1961, los grupos islamistas comenzaron a operar legalmente.³⁰

El primer partido islamista turco, el Partido del Orden Nacional, fue fundado por el ingeniero Necmettin Erbakan el 26 de enero de 1970, su ideología era cercana a la de los Hermanos Musulmanes egipcios, pero tuvo corta vida, porque fue prohibido por el Consejo Constitucional luego del golpe de Estado de marzo de 1971, por infracción al carácter laico de la república. Este partido es el predecesor de otros tres partidos islámicos, desde su fundación ha resistido diversas persecuciones y ha sido prohibido muchas veces.

Renació en octubre de 1972 con el nombre de Partido de Salvación Nacional (Milli Selamet Partisi), obteniendo el 12% de los votos en las elecciones legislativas de octubre de 1973. Esta mayoría relativa le permitió al PSN llegar por primera vez al gobierno entre 1974 y 1978, en una coalición con el Partido Republicano del Pueblo, de tendencia socialdemócrata, dirigido por Ecevit y el Partido de la Justicia de Suleimán Demirel. Su líder, Necmettin Erbakan, fue vicepresidente de Ecevit y luego de Demirel. *“Los ministros que pertenecían al partido lucharon, en el marco de sus atribuciones, contra la “occidentalización”, censurando las películas que consideraban “obscenas”, restringiendo la venta de cerveza y abriendo salas de oración en sus administraciones”*.³¹ El Partido de Salvación Nacional fue disuelto en abril de 1981 y se privó de sus derechos cívicos a sus dirigentes.

El tercer partido islamista fue el Partido de la Prosperidad (Refah), creado en julio de 1983, que reúne a sectores de la pequeña burguesía piadosa y a intelectuales islamistas. Este partido se opone a la integración de Turquía en la Unión Europea y fomenta una integración más estrecha con los países musulmanes. Participó por primera vez en las elecciones municipales de 1984 obteniendo el

29 AYATA, Sencar. The politization of Islam in Turkey. *The Middle East Journal*, Vol. Nº 50, winter 1996.

30 NARLI, Nilufer. The Rise of the Islamist Movement in Turkey. *MERIA*, Vol. 3, Nº 3, september 1999. p. 1).

31 KEPEL, *op.cit.*, p. 549.

4,8% de los votos; en las legislativas de 1987 alcanzó el 7,2% de los sufragios. Su audiencia ha crecido de manera constante. En las municipales de 1994 obtuvo mayoría en las ciudades principales de Turquía: Estambul, Ankara, Konya, Kayseri, Erzurum y Diyarbakir. Pero su mayor éxito lo consiguió en las legislativas de diciembre de 1995, donde obtuvo el 21,4% de los votos, controlando 158 de los 550 escaños del parlamento, convirtiéndose en el principal partido del país. El Refah formó una coalición de gobierno con un partido de derecha, el Partido de la Justa Vía de Tansu Ciller, convirtiendo a su jefe Necmettin Erbakan en Primer Ministro, el primero islámico de la historia de la república laica de Turquía. Con el fin de reposicionar a su país en el mundo musulmán, Erbakan efectuó una visita a la vecina Irán y luego viajó a Libia. En abril de 1997, esta coalición de gobierno cayó bajo la presión del estamento militar. El Refah fue prohibido en enero de 1998 por la Corte Constitucional y luego disuelto. A Erbakan se le prohibió toda actividad política por un período de cinco años. No obstante, los dirigentes del Refah crearon un nuevo referente político el 17 de diciembre de 1997, el "Partido de la Virtud" (Fazilet Party), dirigido por Recai Kutan, al cual se unieron los 33 diputados que tenía el Refah. Este partido fue también prohibido por la Corte Constitucional en el año 2001.

El movimiento islamista turco es de origen rural y provinciano y surgió en la provincia de Anatolia. En sus inicios estuvo compuesto por el clero sunnita, desplazado y empobrecido por la secularización del Estado y por los comerciantes y artesanos del bazar. La expansión demográfica y la emigración del campo a la ciudad en los años cincuenta, hicieron cambiar la composición social del movimiento islamista, se le incorporaron jóvenes estudiantes urbanizados, trabajadores sin calificación profesional, funcionarios del Estado y desempleados.

En Turquía la violencia terrorista no ha alcanzado los niveles de otras naciones, como Argelia o Egipto, sin embargo existe y es un peligro para la seguridad nacional. Para la inteligencia militar turca las mayores amenazas provienen del separatismo nacionalista del Partido de los Trabajadores Turco (PKK) y de grupos islamistas financiados por ciertas naciones islámicas, que no nombra, pero está claro que se refiere al vecino Irán. El golpe militar de 1980 acabó con un largo período de violencia terrorista perpetrada por grupos de extrema izquierda y de extrema derecha, pero el movimiento islamista sobrevivió y aumentó su importancia en ese mismo período.

Según Ely Karmon³² la actividad terrorista y subversiva islámica comenzó en Turquía en el año 1960. En dos ocasiones, 1967 y luego en 1973, los líderes del Partido de Liberación Islámico fueron detenidos por pretender crear un Estado y una constitución islámica para Turquía. Más tarde, en 1980, apareció el

32 KARMON, Ely. The Demise of Radical Islam in Turkey. *ICT*. June, 3. 2000. p. 2.

grupo de la Yihad Islámica, como amenaza terrorista real luego que realizara una serie de asesinatos a diplomáticos de Jordania, Arabia Saudita e Iraq. En 1991 la Yihad Islámica asumió la responsabilidad por la muerte de un sargento del ejército americano y por las heridas provocadas a un diplomático egipcio, como protesta por la Conferencia de Paz para el Medio Oriente, que se realizaba en Madrid. Por años se pensó que estos atentados habían sido obra de un grupo chiíta libanés, hasta que se descubrió que en Turquía también existía una rama de este grupo terrorista.

Un informe del Servicio Nacional de Inteligencia (MIT), y otro de la Dirección General de Seguridad de la Policía turca, fechado en octubre de 1991, menciona no menos de diez organizaciones islámicas activas en el país.³³ Ejército Islámico de Liberación Turco (IKO); Frente Islámico de Liberación Turco (TIK-C); Luchadores de la Revolución Islámica (IDAM); Unión de la Liberación Islámica Turca (TIKB); Ejército de Liberación de la Sharia Mundial (DSKO); Escuadra de Vengadores del Frente de la Sharia Hermandad Universal (EKC-SIM); Partido del Frente Islámico de Liberación (IKP-C); Luchadores Turcos de la Guerra Islámica Universal de Liberación (EIK-TM); Ejército Turco de Luchadores Islámicos (IMO); y Comandos Turcos de la Venganza de la Sharia (TSIK).

En el oeste del país opera el Movimiento Islámico (Islami Hareket), llamado también "Resistencia Islámica", que es considerado como representante ideológico del grupo Hezbolá de Irán. En el sur este grupo se difundió bajo el nombre de Hezbolá y luego pasó a denominarse Hezbolá-Contra, y dirigió su lucha principalmente contra las actividades del PKK, considerado enemigo del islam. Se les acusa de liquidar, entre 1991 y 1993, a una docena de personas entre activistas del PKK, periodistas, intelectuales y políticos. En reiteradas ocasiones el gobierno turco ha protestado contra su vecino Irán, por tratar de desestabilizar el país con sus grupos islamistas. La política de apoyo a las actividades terroristas, por parte de Irán se inscribe en la lógica de exportar su modelo de revolución islámica chiíta a otro país musulmán. Pero, en este caso, no se trata de cualquier país sino de la moderna Turquía que, además de ser su rival y vecino, es símbolo del secularismo y los valores laicos.

Entre los atentados más importantes perpetrados por las organizaciones islamistas radicales, entre enero de 1990 y enero de 1993, se destacan las siguientes: los asesinatos del profesor de Derecho Constitucional Muammer Aksoy, ocurrido en Ankara el 31 enero 1991 y del periodista del cotidiano "Hürriyet", Centin Emec, el 7 de marzo de 1990 en Estambul. Emec había publicado artículos criticando el movimiento islamista en Turquía y sus lazos con países extranjeros. El asesinato, en abril de 1990, del escritor Turan Dursun,

33 *Ibidem*.

que había escrito sobre los peligros del integrismo islámico, y el profesor Bahriye Mcoş, autor de un informe sobre la laicidad y el integrismo; el asesinato de un conocido periodista, laico y liberal Ugur Mumcu, del cotidiano "Cumhuriyet", ocurrido el 24 de enero de 1993. Numerosas organizaciones reivindicaron estas operaciones: la Organización del Movimiento Islámico (IHO), se atribuyó el asesinato de Turan Dursun, del periodista Bahriye Mcoş y del otro periodista Ugur Mumcu, mientras que la organización de la Venganza Islámica (IIO), en el caso del profesor Aksoy y la organización de Comandos Islámicos turcos en el caso del periodista Centin Emec.³⁴

Según Galal Moawad existen cuatro factores en el panorama político turco que hacen difícil la transformación de Turquía en una república islámica: 1) las masas turcas guardan todavía en la memoria la violencia que ha conducido a diferentes golpes de Estado, esto los puede disuadir de apoyar la violencia islámica; 2) el ejército es considerado como la institución más poderosa del Estado, es una fuerza disuasión contra la tentativa de desatar una "revolución islámica", además, el ejército se considera como el último defensor y el principal garante de la independencia, de la constitución, de la democracia y de la república laica; 3) la modernización al estilo occidental de Turquía hace difícil cualquier paso hacia el pasado, y 4) el débil peligro que representa una revolución islámica al estilo iraní, teniendo en cuenta la superioridad demográfica de los sunnitas, el fraccionamiento de los grupos que se reclaman islámicos y la ausencia de un comandante carismático fuerte y capaz de unificarlos.³⁵

II. EL FRACASO DEL ISLAMISMO

La tesis del fracaso del islam: Olivier Roy

La aparición del libro de Olivier Roy "El Fracaso del Islam Político", en 1992, desató una polémica de proporciones entre los estudiosos del islam.³⁶ Todos se preguntaban, ¿cómo un especialista podía hablar de fracaso del islamismo cuando estábamos en presencia de una reislamización de las sociedades occidentales y en el Medio Oriente los partidos islamistas lograban cosechar varios éxitos electorales y el terrorismo islámico parecía invencible? Sin embargo, el autor insistía en su diagnóstico pesimista: el islamismo fracasó porque no fue capaz de tomar el poder en Medio Oriente y su lugar fue ocupado por el

34 MOAWAD, Galal Abdallah. "L'Islam et la Violence Politique en Turquie: 1983-1991". En, Le phénomène de la violence politique: Perspectives comparatistes et paradigme égyptien. Dossiers du CEDEJ. Le Caire, 1994, p. 144.

35 *Ibidem*, p. 153.

36 Los principales críticos de Olivier Roy son: Francois Burgat. De l'islamisme au postislamisme, vie et mort d'un concept.; y Alain Roussillon. Les islamologues dans l'impasse. Ambos en *Esprit*, Nº 277. aout-septembre 2001. Una crítica de parte norteamericana, Daniel Pipes. El Fracaso del Islam político, en <http://es.danielpipes.org/article/1773>

neofundamentalismo islámico o salafismo que llegó a penetrar las comunidades islámicas de Occidente.

Roy sostiene que en primer lugar se trata de un fracaso intelectual. El pensamiento islamista descansa sobre una aporía primera que destruyó aquello que tenía de novedoso: la existencia de una sociedad política islámica es una condición necesaria para que el creyente pueda acceder plenamente a la virtud, pero por otra parte, una sociedad de este tipo funciona sólo por la virtud de aquellos que la componen, comenzando por sus dirigentes. En resumen, el desarrollo del pensamiento islamista, que es político por excelencia, viene a desinteresarse de todo aquello que hace la política (instituciones, instancias, autonomía de una esfera separada del orden de lo privado), lo ven sólo como un instrumento de moralización y llegan así, por otro camino, a la percepción tradicional de los ulemas y los reformistas. A sus ojos es suficiente que los musulmanes sean virtuosos para que la sociedad sea justa e islámica.³⁷

En segundo lugar, afirma que el islamismo es un fracaso histórico. Ni Irán ni en las zonas liberadas de Afganistán se ha creado una nueva sociedad. La “economía islamista” no es más que retórica. El fracaso del islamismo no quiere decir que los partidos como el FIS argelino no puedan llegar al poder, sino solamente que éstos no inventarán ninguna sociedad nueva. Después de la revolución llegará un orden moral. El modelo islámico es para los ricos de Arabia Saudita la renta más la sharia; y para los pobres de Pakistán, Sudán y Argelia será, mañana, el desempleo más la sharia.

En tercer lugar, dice que el islam político no es más que una apuesta geoestratégica, un fenómeno de sociedad. En todo el mundo musulmán los Estados-Naciones resisten fácilmente a los llamados a la unidad y al reagrupamiento de la comunidad islámica. Ciertas tensiones norte-sur serán por mucho tiempo la cuestión clave y alimentarán un resentimiento que tomará fácilmente los colores del islam, pero la revolución islámica estará detrás de nosotros.

En cuarto lugar, señala la crisis permanente en que viven los países musulmanes. La crisis es la debilidad de la legitimidad de los regímenes, de los Estados, incluso de la idea de nación. Es la permanencia de regímenes autocráticos y el peso de la segmentación tribal, étnica o religiosa. Es el crecimiento demográfico, la pauperización de las clases medias, el desempleo de los educados, la llegada de las masas populares ciudadanas, pero mal urbanizadas. La crisis son también los modelos: laicismo, marxismo, nacionalismo. Da allí la ilusión del “retorno del islam”.

37 ROY, Olivier. *L'échec de l'Islam politique*. Editions du Senil, París. octobre 1992, p. 10.

La crisis del Estado en los países musulmanes no es por tanto una consecuencia de la cultura política islámica, porque desde Zaire hasta Filipinas encontramos el patrimonialismo, que es un tipo de régimen donde se confunden el sector público con el privado. También encontramos la segmentación, la débil demanda democrática, la no integración de la sociedad en una lógica de Estado. Éstos son los síndromes de la crisis de los Estados en todos los países del Tercer mundo. El islam no es la "causa". ¿Podrá ser una respuesta? Nosotros pensamos, dice, que el paréntesis islámico ha cerrado la puerta: la de la revolución y el Estado islámico. Lo único que queda es la retórica.³⁸

Es necesario señalar que las tesis del fracaso del islamismo de Olivier Roy, ya había aparecido anteriormente en un artículo de la revista *Esprit* en 1990. En ese escrito el autor afirmaba que el detonante de este revés había sido el fracaso de la revolución iraní, precipitada por la guerra contra Irak entre 1980 y 1989.

"El fracaso del modelo revolucionario, es en primer lugar, el fracaso de la revolución iraní, que lo simbolizan dos fechas: septiembre 1980 y junio 1989. La guerra contra Irak ha definitivamente identificado la revolución iraní con el chiísmo y el nacionalismo iraní, pero las masas árabes se han alejado de ese modelo. La exportación de la revolución se ha limitado, de una manera parcial, a los ghettos chiítas del Líbano y de Afganistán. Por otra parte, conduciendo una lucha contra los extremistas islamistas, los países árabes conservadores han aprobado, confirmándola la reislamización y se han ocupado de manipular los grupos fundamentalistas sunnitas no revolucionarios como los Hermanos Musulmanes o wahabistas, con fines de su política exterior".³⁹

A esta debacle había que agregar el efecto desmovilizador que tuvo para el movimiento islámico en general, y para Irán y el chiísmo en particular, la muerte del ayatollah Jomeini en junio de 1989. Esta desaparición dejó a Irán y al movimiento islámico sin uno de sus jefes más carismáticos.

Según Olivier Roy, la influencia del islamismo es más superficial de lo que parece. Porque la sharia se ha puesto en práctica solamente en los países más conservadores como Arabia Saudita, Pakistán y Sudán. Frente a la contestación islamista, los regímenes existentes han hecho prueba de estabilidad y los dirigentes han conocido un período de gran longevidad política. Durante la década de los '80, desde Marruecos hasta Pakistán, con la excepción de Líbano, Sudán y Afganistán, no se ha visto desaparecer a ningún jefe de Estado porque se ha instalado un gobierno islámico. Los que han quitado de la escena política lo han hecho por la usura biológica o por la muerte, como Bourgiba, Jomeiny

38 *Ibidem*, p. 11.

39 ROY, Olivier. De l'islam révolutionnaire au neofondamentalisme. *Esprit*, juillet-aout. 1990, p. 7.

Zia Ul -Haqq, todos los otros: Hasan II, Chadli, Kadafi, Mubarak, Hussein de Jordania, Assad de Siria, Fahd de Arabia Saudita, Saddam Hussein de Irak, Jabber de Kuwait, Qabous de Omán, Abdala Salih de Yemen del Norte, han permanecido en sus puestos a lo largo de toda la década.⁴⁰

La revolución iraní que era el símbolo de la primera revolución islámica triunfante de la época moderna, se perdió entre las luchas de palacio y la crisis económica. Por otro lado, el activismo de los Hermanos Musulmanes y otros grupos islámicos no lograron obtener ningún cambio de régimen en los países árabes. Los grupos extremistas sunnitas son marginales y los chiítas se convirtieron en peones de las estrategias de Estados como Siria e Irán que los manipularon y utilizaron como mano de obra terrorista.

El terrorismo islamista que hasta 1981, al momento del asesinato de Sadat, era un problema esencialmente de política interior, se internacionaliza. Los grupos islamistas encuentran “padrinos” en países como Irán, Siria, Libia e Irak que los utilizan como mano de obra en una estrategia de desestabilización de los Estados conservadores y en la lucha contra la influencia occidental.

*“La movida extremista de comienzos de los ochenta se debilitó y desacreditó por el pasaje al terrorismo contra los hombres de Estado y dignatarios en los países sunnitas (Egipto) y por su transformación en brazo armado de los servicios secretos y facciones sirias o iraníes, en el Líbano y es otros lugares”.*⁴¹

El fracaso del islamismo y el triunfo del neofundamentalismo

Cuando Olivier Roy habla del fracaso del islamismo,⁴² se refiere al proyecto político que considera que la islamización de la sociedad debe pasar por la instauración de un Estado islámico regido por la sharia o ley islámica, este modelo ha fracasado por tres motivos:

1. Al islamismo le falta un modelo teórico; los textos fundadores de Abul Ala Mawdudi, Hassan Al-Banna, Sayyid Qutb, Mustafá al Siba'y, Alí Chariati, Ruhollah Jomeini, Baqer al Sadr, Morteza Motahhari, son todos anteriores a 1978. Hoy día no hay producción teórica en el islam, en todas las lenguas de la umma sólo se encuentran artículos, prédicas, glosas empobrecidas y citas de autores canónicos.

40 *Ibidem*, op. cit. p. 42.

41 *Ibidem*, p. 146.

42 *Ibidem*, p. 84. Sobre la crisis cultural del islamismo consultar. Patrick Haenni. Le monde musulman face à une crise culturelle-Entretien avec Olivier Roy. *Religioscope*. 15 octobre, 2003. Ver además. Olivier Roy. “Les contours flous de l’Internationale “Islamiste”. Un fondamentalisme sunnite en panne de projet politique”. *Le Monde Diplomatique*, octubre 1998.

2. Está pobre de conceptos, éstos giran en un círculo vicioso; para los islamistas sólo puede existir una sociedad islámica a través de la política, pero las instituciones políticas solamente funcionan si los que las habitan son virtuosos, pero la virtud sólo puede existir y generalizarse sólo si existe una sociedad islámica y este no es el caso todavía. Nos damos vuelta sobre lo mismo.
3. El islamismo está falto de acción, una acción exitosa habría podido hacer olvidar la pobreza de los discursos, pero la revolución islámica de Irán se encuentra sumida en la crisis económica y las luchas de las fracciones. En Afganistán, las zonas liberadas están destrozadas por conflictos clánicos y étnicos, por lo tanto, tampoco ofrecen un modelo de lo que debería ser una sociedad islámica. La Argelia del FIS lo único que hará será poner un velo (chador) sobre la Argelia del FLN.

La imposibilidad del Estado islámico

A excepción de la revolución iraní que desarrolló una Constitución compleja y eficaz, la reflexión islamista sobre las instituciones políticas es bastante pobre si se piensa que el islamismo es una ideología política. Los islamistas están de acuerdo en que el poder político es indispensable para la instauración de una sociedad islámica, pero el problema es que el islam no puede aportar los conceptos y categorías modernas necesarias para la elaboración de una política islámica autónoma.

No existe en el *corpus* político del islam un concepto de Estado territorializado, éste es reemplazado por el concepto de “umma” o comunidad universal de creyentes. En el islam tampoco existe una separación entre la esfera de la religión y la esfera de la política, como en la cultura política occidental. Esto imposibilita la aparición de una instancia autónoma de la política en el espacio de la cultura islámica. Por otra parte, en la concepción islámica tradicional, ni el pueblo, ni el parlamento, ni el soberano pueden ser fuentes de la ley. La soberanía pertenece sólo a Dios, por lo tanto la ley ya está hecha y se encuentra en el Corán, que es un libro de origen divino, que no ha sido escrito ni pensado por ningún ser humano. Roy dice que cualquiera que sea la instancia humana colocada para realizar el sistema político islámico bajo la forma de un Estado, no poseerá ninguna soberanía real en el sentido jurídico y político del término, porque sus poderes están limitados y circunscritos por una ley suprema que el hombre no puede modificar ni interferir.

El imaginario político islámico

Existe un imaginario político islámico que es recurrente en los ulemas, en los reformistas; se encuentra en los textos salafistas y entre el pensamiento de los

islamistas modernos. Este imaginario político es el de la primera comunidad de creyentes, en los tiempos del Profeta y los cuatro califas. Independientemente de su realidad histórica, este modelo ofrece a los militantes del islam político el ideal de una sociedad musulmana. En este paradigma de la comunidad original, que rechaza toda segmentación interna en etnias y tribus, el Estado no es jamás pensado en términos de Estado Nación territorializado, el poder ideal se ejerce sobre el conjunto de la umma, la comunidad de fieles.

En el pensamiento islamista, el concepto de Estado islámico está marcado por una contradicción fundamental ligada al ideal de la virtud: en el islamismo subyace la idea que el emir (jefe) debe ser el hombre más virtuoso, el más musulmán de los hombres. Esta idea de que la capacidad del hombre político está ligada a su convicción religiosa y a su moralidad borra completamente las lógicas propiamente políticas; todos sabemos que son las lógicas políticas las que hacen a los líderes políticos y no la religión; no porque un hombre es considerado santo debe detentar el poder. Esta es la aporía del pensamiento islamista respecto a la construcción del Estado islámico.

A estas dificultades internas para construir un Estado islámico se deben agregar los obstáculos que ha puesto la cultura occidental para su desarrollo. Según Roy, *“ha existido un proceso histórico de construcción de Estados, desde antes de la colonización. En el siglo XIX, Marruecos, Egipto, Irán y el Imperio otomano comenzaron una transformación desde arriba del Estado, sobre el modelo del despotismo ilustrado, a partir de un ejército y de la construcción de un sector estatal moderno (escuelas, universidades, etc.). Es exacto decir también que, a partir de ese momento, Europa no ha cesado de romperle las alas a estos Estados, que de todas maneras estaban mal enraizados. Las operaciones militares (Egipto en 1840, Irán en 1907, golpe contra Mossadeq en 1953), el endeudamiento creciente, el establecimiento y trazado arbitrario de las fronteras (desde 1918), han roto para siempre las posibilidades de construcción de Estados estables”*. Continúa diciendo que, desde Disraeli hasta Bush, pasando por Clemenceau y Kissinger, la preocupación de Occidente no ha sido jamás aquella de jugar la carta de la modernización política del Medio Oriente.⁴³

El neofundamentalismo

El neofundamentalismo es una rama ideológicamente conservadora del islamismo, políticamente radical y profundamente antioccidental. Al neofundamentalismo no le interesa la instalación de un Estado islámico, pero sí la implantación de la sharia.

43 ROY, Olivier. L'échec de l'islam politique. *Esprit*. N° 184, aout-septembre 1990, p. 120.

Tres elementos caracterizan a estos grupos:⁴⁴

1. Los neofundamentalistas combinan la yihad política y militante contra Occidente con una definición muy conservadora del islam, muy cercana a las enseñanzas del wahabismo saudita. En ningún terreno este conservadurismo es más notorio que en su actitud frente a la mujer. Los neofundamentalistas quieren eliminar toda presencia femenina de la vida pública. Se oponen a la música, a las artes y a todo tipo de entretención. Contrariamente a los islamistas, ellos no tienen una agenda política ni social. Son herederos de la tradición conservadora sunnita del fundamentalismo, están obsesionados por el peligro de perder la pureza del islam mediante la influencia de otras religiones. Son partidarios de la interpretación de la sharia como único criterio para la existencia de un Estado y sociedad islámico.
2. El neofundamentalismo es un movimiento supranacional. Una rápida mirada a los militantes de Bin Laden, muertos o arrestados entre 1993 y 2001, muestra que ellos son principalmente gentes desarraigadas, poseen educación occidental, han roto con sus familias, así como con sus países de origen. Viven en un mundo globalizado. Tienen contactos internacionales, pero están profundamente ligados a sus comunidades locales.
3. Mientras los islamistas se deben adaptar al Estado Nación, los fundamentalistas personifican la crisis del Estado Nación, están divididos entre las solidaridades infraestatales y la globalización. El nivel estatal es evitado e incluso ignorado. Los talibanes, por ejemplo, no estaban preocupados por el Estado Nación, cambiaron la denominación oficial del país, por un "Estado islámico" o un "emirato".

Esta nueva rama de fundamentalismo supranacional es más producto de la globalización contemporánea que del pasado islámico. A menudo sus militantes emplean dos idiomas para comunicarse: inglés y árabe; viajan frecuentemente en avión, estudian, se capacitan y trabajan en diferentes países; se comunican por Internet y teléfonos celulares; prefieren referirse a ellos mismos como "musulmanes" y no como ciudadanos de un país específico. A menudo son inmigrantes que se encuentran desarraigados de sus países de origen. Su comportamiento es una de las paradojas de la globalización, pues pertenecen a modernas redes internacionales y profesan formas tradicionales, incluso arcaicas, de religión.

44 ROY, Olivier. Neofundamentalism. *Social Science Research Council* // After September 11. New York. November 2001, pp. 3-4. Leer Olivier Roy "L'islam au pied de la lettre". *Le Monde Diplomatique*. Avril 2002.

Los militantes neofundamentalistas⁴⁵

Los militantes neofundamentalistas son personas que anteriormente militaban en grupos islámicos, pero que renunciaron a la acción violenta y se convirtieron en partidarios de una conquista pacífica (desde abajo) del poder. Se trata de intelectuales desclasados, con estudios científicos, pero autodidactas en materia de religión y en política. Proviene, a menudo, de las madrasas paquistaníes o de centros de formación islámica financiadas por Arabia Saudita, donde salen formados en técnicas avanzadas de predicación militante (*dawa'at*). La predicación apunta a obtener de los individuos un retorno a la práctica del islam en la vida cotidiana, todo esto acompañado con una socialización desde la base, en espacios de reencuentro, clubes, préstamo de libros, cursos para los niños, así como cooperativas, transportes comunes alternativos y otras obras sociales. Estos neofundamentalistas predicán el formalismo y la escritura y luchan contra el islam de los filósofos. Para ellos la reforma de la sociedad pasa por la reforma de las costumbres, gracias a la implementación de la sharia y no por el cambio de las formas de poder. De nada sirve hacer leyes si los musulmanes no se vuelven individualmente a la práctica del verdadero islam.

El modelo iraní no tuvo impacto en los medios inmigrados, aparte del reclutamiento de algunos exaltados. El modelo iraní que colocaba a la cabeza de sus reivindicaciones la revolución islámica, supone la existencia anterior de una sociedad mayoritariamente islámica, mientras que el neofundamentalismo, dado que trabaja sobre la vida cotidiana y las relaciones sociales elementales, puede perfectamente adaptarse a un Estado no musulmán, donde los musulmanes sean minoritarios como en Occidente.

La estrategia de los espacios islamizados

Los neofundamentalistas tratan de organizar en las sociedades donde viven, sobre todo en los países de emigración, algunos espacios gobernados por principios islámicos. Roy señala que esta contrasociedad no proporciona como en las zonas liberadas por las guerrillas marxistas la imagen de un contraestado, sino más bien la realización de un "hombre (o mujer) nuevo", de un "born-again muslim". La segunda etapa es obtener del Estado el reconocimiento de estos espacios, y la tercera, es la extensión al conjunto de la sociedad de los principios sobre los cuales ellos se rigen. Para ello, una vez seleccionado un terreno favorable se comienzan a imponer medidas parciales por la presión local, después se negocia con el Estado el reconocimiento y la generalización del hecho consumado. En estos espacios las mujeres son obligadas a portar el velo, el alcohol es prohibido, la convivencia entre hombres y mujeres está prohibida,

45 ROY. De l'islam révolutionnaire, *op. cit.*, p. 9.

hay un esfuerzo para promover la moralización de la sociedad, luchando contra la pornografía, el juego, los cafés, a veces la música, la droga y la delincuencia. Otro eje de lucha es la exigencia de adaptación de la vida cotidiana a la práctica del islam. Uno de los terrenos prioritarios es la adaptación del sistema escolar al islam con la prohibición de enseñanzas impías, separados de los hombres de las mujeres y arabización. En resumen, se trata de realizar una microsociedad auténticamente musulmana dentro de una sociedad que no lo es, o por lo menos todavía.⁴⁶

El neofundamentalismo islámico se funda sobre una construcción imaginaria, aquella de la umma que es un espacio desterritorializado; a diferencia de los islamistas cuyo objetivo era la construcción de un Estado islámico, los neofundamentalistas son indiferentes frente al Estado territorial. Al neofundamentalista le interesa más la implantación de la sharia que construir un Estado nacional. El punto de anclaje del neofundamentalismo es el individuo, que se sitúa fuera del medio nacional o tribal. El militante neofundamentalista salido de la inmigración es un musulmán abstracto, apartado de toda “acabiyya” y de toda cultura nacional, de la cual sólo conserva la lengua materna, aunque maneja a la perfección el inglés, francés y otras lenguas europeas. Se trata de un hombre desarraigado, desculturizado, apolítico y en crisis de identidad. El imaginario universalista musulmán encuentra su realización en la periferia del mundo musulmán, en un espacio que escapa al Estado, porque es internacional y cosmopolita. Así como el islamista era producto de la modernización, el neofundamentalista es producto de la globalización.⁴⁷

Los movimientos más universalistas que están en el mundo musulmán, como la Jama'at ut-Tabligh, de Pakistán, se desinteresan precisamente de la política para concentrarse en la difusión de un modelo universal de comportamiento humano, la imitación del profeta, que incluye no solamente las creencias, sino también las vestimentas, los gestos, las posturas, el ritmo de la vida cotidiana, el contenido de las conversaciones, y que excluye todo aquello que es “cultural”, todo lo que reenvía a la diversidad de culturas y de civilizaciones, pero también excluye simplemente la historia. El modelo que se encuentra desarrollado en los textos de los “hadits”, es un modelo perfectamente transportable desde una cultura a otra, porque, llevado hasta el final, este modelo expulsa la cultura, para hacer de la religión solamente un código. La sistematización del código hace la cultura inútil. El imaginario vehiculado por el sentimiento de pertenencia a la umma tiene por vector al hombre y no al Estado.⁴⁸

46 *Ibidem*, p. 11. Sobre el neofundamentalismo en Europa. Olivier Roy. “Euroislam: the Jihad within? *The National Interest*. Spring 2003.

47 ROY, Olivier sostiene, que el islamismo, nace en un contexto sociológico preciso, aquel de la modernización acelerada de las sociedades, con urbanización, generalización de la educación secundaria, llegada de las mujeres al mercado de trabajo y crisis de la familia patriarcal, todo esto en una generación.

48 ROY. Le neofondamentalisme islamique ou l'imaginaire de l'oummah. *Esprit* N° 220, avril 1996, p. 86.

En Europa los movimientos activos en la inmigración musulmana son redes multinacionales que se establecen a partir de las nuevas generaciones de jóvenes reislamizados. Los militantes internacionalistas se reclutan entre los jóvenes pertenecientes a la segunda generación de la inmigración, y entre los intelectuales o predicadores que circulan en todo el planeta. Olivier Roy dice que estas redes terroristas islamistas contemporáneas son más herederas del terrorista venezolano Carlos o de Acción Directa y no del mítico Saladino. Afirma que esta yihad en nombre de la umma viene de los márgenes de los arrabales del islam, donde se reencuentran desarraigados y exclusiones. El grupo de conjurados funciona según un modelo de secta en torno a un personaje carismático, y no como un grupo de agitación y propaganda eficaz, se trata de personas que prolongan en la acción política la anomia y el individualismo de su vida interior, pero sueñan con “movilizar” las masas musulmanas alrededor de grandes causas como Afganistán, Bosnia, Cachemira, Filipinas o Palestina.

La religión juega un papel muy importante para estos jóvenes inmigrantes desarraigados y desculturizados, porque les ofrece un código y les permite encontrar una identidad cuando no existen referentes culturales. La religión es “constructivista”, en el sentido en que les permite aprender a ser musulmán, ellos pueden exhibir los signos de la religiosidad, que son las pruebas de su propia existencia, como el velo, barba, la vestimenta, etc. Aunque las marcas religiosas son puramente formales, les permiten a los jóvenes la recomposición de una comunidad imaginaria. Pero la recreación de una umma imaginaria supone un “otro”, y este otro es el cristiano, el occidental, que asedian al musulmán. Serán fantasías de las cruzadas, dice el autor, pero es cierto, pero es exacto que los musulmanes están insertos en una cultura occidental que es percibida como agresiva. La agresión cultural se ha convertido en un tema recurrente, sin embargo, esta “agresión” no corresponde a ninguna estrategia de los países en cuestión, sino al hecho de la dominación de un modelo cultural y de la desculturación de los ambientes musulmanes inmigrados, esta dominación comporta necesariamente una cierta esquizofrenia. La comunidad que busca un código, una definición, es aquella que es minoría, dominada: son los musulmanes de la India, inmigrados en Europa.⁴⁹

La tesis del declive del islamismo. Gilles Kepel

Diez años después que Olivier Roy publicara sus tesis sobre el fracaso del islamismo, otro francés, el profesor Gilles Kepel, viene planteando en libros, artículos y entrevistas, su propia tesis del declive del movimiento islamista.⁵⁰

49 *Ibidem*, p. 102.

50 KEPEL. *La Yihad*, *op.cit.*; KEPEL, Gilles. *Crónica de una Guerra de Oriente*. Península. Barcelona. 2002; Kepel Gilles. *The war for muslim minds: an interview*. Open Democracy. 11 november 2004 y Kepel Gilles. *Terrorisme islamiste: de l'anticommunisme au jihad anti-americain*. Ramses. 2003.

Aparentemente esta tesis es falsa, y los últimos atentados no hacen más que desmentirla, pero para el autor, el terrorismo lejos de constituir una victoria política, es un síntoma del fracaso y la desesperación en que se encuentra sumido el movimiento islamista después de treinta años de lucha. Aparte de conquistar el poder en Irán y tenerlo por un breve espacio de tiempo en Afganistán y Sudán, no se han logrado nuevas victorias. El fracaso de la guerra se extendió también a Bosnia, Argelia y Egipto. Según Kepel, se ha llegado al final de un ciclo histórico que comenzó a fines de los sesenta y que se aceleró en los noventa. No obstante ello, el autor es optimista y cree que el fracaso abrirá el camino al pluralismo y a la democracia en los países musulmanes. Estas controvertidas tesis se encuentran expuestas en el libro: *“La Yihad. Expansión y declive del islamismo”*. La obra, producto de cinco años de investigación, analiza en detalle el fenómeno islamista, desde sus orígenes hasta su ocaso a finales del siglo XX.

Según Kepel, el movimiento islamista ha pasado por tres fases de desarrollo:

- La primera, denominada fase islamista, comienza a finales de 1960 y dura hasta 1979; se caracteriza por el surgimiento de la ideología islamista, cuya plataforma fue elaborada en los años sesenta por autores como Sayyid Qutb en Egipto, Mawdudi en Pakistán y Jomeini en Irán; la guerra árabe-israelí de octubre de 1973, es uno de los hitos que marca el inicio de esta fase.
- La segunda, llamada fase de expansión, comienza en 1980 y acaba a fines de los '90. Se caracteriza por una expansión fulgurante del islamismo y, al mismo tiempo, por la agudización de las contradicciones y conflictos al interior del movimiento islamista. El símbolo de este período es la revolución islámica de Irán de 1979. A escala internacional, la década estuvo dominada por la rivalidad encarnizada entre la monarquía saudita y la República Islámica de Irán. Los iraníes chiítas querían exportar su revolución llevada a cabo siguiendo el modelo de las revoluciones francesa y rusa, mientras que los sauditas se oponían exportando el wahabismo y llevando a cabo una política de contención inspirada en la política americana contra los soviéticos durante la Guerra Fría. De este período data la guerra de los mujahidin afganos contra la invasión soviética, apoyados financieramente por Arabia Saudita y militarmente por Estados Unidos. Según el autor, el islamismo con la promesa de restablecer la sociedad justa de los primeros tiempos del islam, el Estado instaurado por el profeta en Medina, encarnaba una utopía muy atractiva, por cuanto se oponía a los regímenes desgastados por la corrupción, la quiebra económica y moral, el autoritarismo y la supresión de las libertades públicas, una realidad que era común en el mundo musulmán de esa época. Al final de esta fase comienzan a aparecer los conflictos y el terrorismo que terminarán por derrumbar la unidad del movimiento islamista.

- La tercera fase, corresponde a la era posislamista, comienza en 1990 y todavía está en curso. Se caracteriza por el agotamiento de la ideología y de la movilización islamista. Kepel dice que contrariamente a las expectativas de unos y a los temores de otros, en la última década del siglo veinte no se mantuvieron las promesas de los años '80. Los acontecimientos del momento propulsaron a primera línea del escenario internacional a grupos tan extremistas como el GIA argelino, los talibanes afganos y probablemente a Osama Bin Laden. En París y en Nueva York tuvieron lugar espectaculares atentados perpetrados por militantes islamistas. Sin embargo, el islamismo, como amalgama de grupos sociales diferentes aunados por una ideología común empezaba a desmembrarse precipitando el declive del conjunto. El elemento detonador de este proceso de declive fue la Guerra del Golfo, la invasión de Kuwait por el ejército de Saddam Hussein en agosto de 1990.

No se pueden entender a cabalidad las tesis de Gilles Kepel si no se mencionan los actores, los grupos y clases sociales que participan en el movimiento islamista, y cuál es el papel que éstos jugaron en las distintas fases de desarrollo del movimiento. Para convertirse en fuerza política y llegar al gobierno, los movimientos islámicos debían cumplir con una condición difícil de alcanzar: construir una alianza política entre tres grupos socioculturales con objetivos diferentes; la juventud urbana pobre; la pequeña burguesía piadosa y los intelectuales que producían la ideología islamista.

El éxito del movimiento islamista dependía de la viabilidad de esta alianza estratégica, pero sólo Jomeini, gracias a su habilidad, fue el único líder que logró juntar estos tres grupos, al menos por el tiempo necesario para concluir con éxito la revolución y la consolidación de su poder. En los otros países la alianza entre la juventud urbana pobre y la pequeña burguesía religiosa se deshizo rápidamente. El terrorismo apoyado por la juventud urbana pobre sembró el pánico entre la pequeña burguesía piadosa que rápidamente abandonó la alianza. La gran movida de los dirigentes al poder en Argelia, Egipto y Jordania consistió en recuperar a la burguesía religiosa haciéndola participar en el poder, marginando de esta manera a los grupos extremistas provenientes de la juventud urbana pobre.

Según Kepel, tres son los factores que mejor explican el fracaso del movimiento islamista:

1. El agotamiento de la utopía por el paso del tiempo, y el ejercicio del poder: el autor cita como ejemplo el fracaso del proyecto político de la República Islámica de Irán. Después de ocho años de guerra contra Irak, un único grupo social, el de los comerciantes del bazar y de los negocios vinculados al poder político-religioso, confiscaron la república islámica en detrimento de las antiguas elites de la época del sha, pero sobre todo de la juventud

pobre, que fue impelida a manifestarse entre las bayonetas del ejército imperial y, más tarde, acabada la revolución, martirizada en masa en los campos de minas iraquíes.

2. El conflicto entre sus diversos componentes: En aquellos países en los que se habían hecho del poder, como en Afganistán y Sudán, los islamistas fracasaron en la primera prueba porque no fueron capaces de resolver los conflictos internos de forma serena y democrática. Allí donde el simpatizante islamista sólo veía enfrentamientos personales, se ocultaba el antagonismo social entre las clases medias y la juventud urbana pobre. *“El espectáculo de los militantes que, una vez en el poder, se incriminaban unos a otros y se asesinaban entre sí era dolorosamente elocuente, porque ponía claramente en entredicho el magisterio moral que pretendían detentar y arruinaba años, incluso siglos de campañas de propagación de la fe. Lo peor es que sus divergencias no se basaban en cuestiones religiosas sino que tenían que ver con la gloria y el poder”*, esto lo afirmaba Abdel Wad al Effendi en un periódico de la diáspora musulmana en Londres.⁵¹
3. La cuestión de la democracia: Respecto a este punto, señala que una vez llegados al poder los militantes islamistas ignoraron la práctica democrática, aun cuando esta era predicada por Hasan Al Banna, el fundador de los Hermanos Musulmanes, quien decía que la democracia parlamentaria era lo más parecido al islam.

En la segunda mitad de la década los intelectuales islamistas más lúcidos empezaron a percibir que la ideología política del movimiento les conducía a un punto muerto. Éste se manifestó de diversas formas: Una violencia incontrolada en Argelia y Egipto o ineficaz en Palestina; la conquista del poder seguida del hundimiento político y económico del país en Sudán y Afganistán; la guerra civil intraconfesional en Pakistán; la cooptación por parte de una dictadura y el desgaste de la credibilidad moral en Malasia de Mahathir y la Indonesia de Suharto; la incapacidad para gestionar las coerciones del poder en una coalición gubernamental en Turquía y Jordania, sin olvidar el fracaso del régimen iraní, debido a las gigantescas expectativas que había provocado la revolución en el conjunto del mundo musulmán.⁵²

Dice que con esta debacle de trasfondo es como hay que interpretar la nueva orientación de los militantes o antiguos militantes islamistas, que en nombre de la democracia y los derechos humanos, buscan ahora un terreno de entendimiento pero con las clases medias laicas e incluso cristianas como en los Esta-

51 Citado por KEPEL en *La Yihad, op. cit.*, pp. 575-576.

52 *Ibidem*, p. 584.

dos multiconfesionales. El proyecto político de creación de un Estado islámico o de la aplicación estricta de la sharia actualmente está siendo abandonado.

Un ejemplo de este viraje político se encuentra en Líbano, donde el grupo terrorista chiíta Hezbolá, luego de varios fracasos, se transformó en un partido de masas participando en las elecciones. En Egipto, los Hermanos Musulmanes crearon, en 1995, el partido centrista y democrático denominado Al Wasat con el que participaron en las elecciones. En Indonesia y en Marruecos los islamistas participan, cuando se les autoriza, en las asambleas políticas junto a otros miembros elegidos.

En este cambio de siglo y de milenio, afirma Kepel, deberían integrarse los grupos sociales que se habían mantenido al margen desde las independencias y favorecer el surgimiento de un tipo de democracia musulmana, teniendo que aprender a aunar de una forma inédita la cultura, la religión y la modernidad tanto política como económica.

Fitna

En un libro reciente, *"Fitna. Guerra en el Corazón del Islam"* (2004),⁵³ Gilles Kepel sostiene que la escalada terrorista internacional inaugurada con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, marca el fracaso de la estrategia islamista y anuncian el peligro de la "fitna", la guerra civil al interior de la comunidad musulmana.

La historia de las sociedades musulmanas, dice Kepel, ha estado atravesada por la tensión entre dos polos opuestos que han marcado el flujo y reflujo de la civilización nacida del islam; estos dos polos son la yihad y la fitna. La yihad, designa el esfuerzo requerido a cada creyente para extender el ámbito y profundizar la influencia de la norma religiosa para regular tanto las pasiones individuales como la organización social o incluso el orden del mundo, para someter a la humanidad reacia a las leyes intangibles del Corán. Cuando este esfuerzo llega al paroxismo se expresa en la guerra santa, bien sea de conquista o de defensa. La fitna tiene una connotación negativa, significa sedición, la guerra en el corazón del islam, una fuerza centrífuga que lleva consigo el desmantelamiento de la comunidad, su implosión y su ruina, allí donde la yihad, por el contrario, sublima las tensiones internas y las proyecta al exterior. Es una amenaza permanente para la continuidad de la sociedad musulmana que atormenta la conciencia de los ulemas y los doctores de la ley, instándolos a la precaución y a la prudencia.⁵⁴

53 KEPEL, Gilles. *Fitna. Guerra en el Corazón del Islam*. Paidós. Barcelona. 2004.

54 *Ibidem*, p. 282.

El autor señala que los fracasos de la yihad impulsada por los islamistas en países como Egipto, Argelia y Bosnia llevaron a los ideólogos de Al Qaeda, y en especial al médico egipcio Ayman al Zawahiri, brazo derecho de Osama Bin Laden, a efectuar una revolución estratégica que daba prioridad a la lucha internacional y a sus efectos mediáticos por sobre las guerrillas locales aplastadas por la represión. Según esta perspectiva, la falta de adhesión popular a su proyecto político y la incapacidad de los islamistas para movilizar los apoyos necesarios para el derrocamiento de los regímenes vigentes para instaurar un Estado islámico, podrían resolverse mediante los ataques espectaculares a objetivos americanos, judíos y occidentales. El año 1996 fue la bisagra en que se tomaron las decisiones para el cambio estratégico que llevó a la acción del 11 de septiembre de 2001.⁵⁵

Ante el fracaso local, no quedaba otra vía que el terrorismo internacional, así por lo menos lo entendió Ayman al Zawahiri, ideólogo de Al Qaeda, quien consideraba que los golpes espectaculares asestados al “enemigo lejano” harían temblar al “enemigo próximo”, es decir, los dirigentes de los Estados del mundo musulmán. Las tesis de Zawahiri se encuentran en un texto titulado: “Caballeros bajo la bandera del Profeta”,⁵⁶ difundido en Internet y más tarde publicado en un periódico londinense en diciembre del año 2001.

Si el 11 de septiembre de 2001 fue para los terroristas la expresión de una yihad que atacaba lo más íntimo del impío enemigo occidental, el inicio de la última guerra secular que terminaría con la conquista de Europa, primero, y de América, después con la sumisión final de Occidente al islam. Para Gilles Kepel, sin embargo, este acto terrorista fue el que inauguró la era de la fitna, el desorden y la devastación en el seno de las moradas del islam.

*“No sólo el régimen de los talibanes y el de Saddam Hussein han sido destruidos por el ejército americano, cuyas tropas acampan a sus anchas desde Bagdad a Kabul, sino que la guerra que tendría que haber llevado a “quemar las manos” del Occidente infiel, tal como proclamaba Ayman al Zawahiri, al invertir la tendencia al declive de los movimientos islamistas que habían sido incapaces de tomar el poder durante los años noventa, por ahora sólo ha provocado la ruina y la destrucción en Medio Oriente”.*⁵⁷

En una entrevista para el diario francés “Liberation”, el 24 de octubre de 2004, Kepel sostiene que actualmente la guerra civil que se lleva a cabo en Irak representa el verdadero punto de quiebre entre la yihad y la fitna, hasta el momento

55 *Ibidem*, p. 101.

56 *Ibidem*, p. 103.

57 *Ibidem*, p. 282.

no se sabe bien cual de los dos polos ganará la partida. De todas maneras, dice que el resultado de la guerra de Irak será decisivo para el futuro de Occidente y sobre todo para Europa.⁵⁸

En la misma entrevista acusa a la impericia de los dirigentes norteamericanos el punto muerto en que se halla la guerra de Irak, *“Además del desorden que han llevado las armas, que no deja entrever una victoria rápida para Estados Unidos y menos aún un éxito duradero de los adeptos a la yihad, el hecho más destacado después del 11 septiembre y del encadenamiento de sus consecuencias es la paralización de un proyecto social y político movilizador que afecta hoy al Oriente Medio”*.

CONCLUSIONES

La cuestión del fundamentalismo islámico ha sido objeto de muchos estudios y discusiones después del 11 de septiembre de 2001. El término fundamentalista que fue aplicado por primera vez al protestantismo por Curtis Lee Laws, se ha difundido y ahora lo encontramos instalado en las tres grandes religiones monoteístas.

El fundamentalismo islámico de comienzos de los años ochenta que tenía como objetivos la aplicación de la ley islámica; la restauración del califato; la creación de un Estado islámico y la islamización del mundo entero, es un proyecto político fracasado, porque en ninguna parte se ha podido establecer este ideario, a excepción de Irán, como señalamos anteriormente. Creemos que este resultado adverso se debe a la opción por la violencia y el terrorismo, que ahuyentó a las clases medias piadosas del proyecto fundamentalista y también a la falta de un partido político en condición de capitalizar el descontento y ofrecer un proyecto político viable. Este escenario negativo ha obligado a algunos grupos terroristas a renunciar a la lucha armada e integrarse al juego político tradicional, como es el caso de los Hermanos Musulmanes en Egipto, Hezbolá en Líbano y, últimamente, Hamas en Palestina. Otros grupos, sobre todo aquellos ligados a Al Qaeda, continuarán todavía su lucha contra el capitalismo a nivel global, pero están condenados al fracaso debido a las pérdidas sufridas y al cambio generacional que se avecina. Esto no significa, por cierto, que el terrorismo vaya a terminarse.

Si se admite la tesis del fracaso del terrorismo islámico, tres son los escenarios que se podrían presentar: 1) abandono del terrorismo y adopción de la democracia; 2) continuar con las monarquías y gobiernos militares que tenían antes; y 3) aparición de la guerra civil o fitna al interior del mundo islámico.

58 Entrevista a Gilles Kepel. Realizada por el periodista italiano Guido Caldiron. *“Liberation”*, 24 de octubre de 2004.

Primer escenario. ¿Es posible instaurar la democracia en los países musulmanes? Para los más tradicionalistas no existe ninguna posibilidad, porque el islam se contradice con la democracia. Un sistema como el democrático, que predica que la soberanía procede del hombre, está en abierta contradicción con el islam que sostiene que la soberanía proviene de Dios. Para los optimistas, sin embargo, el islam contiene conceptos que no se han identificado ahora con las instituciones democráticas, pero que pueden ser clave para el desarrollo de una futura democracia islámica, estos conceptos son: consultación (shura), consenso (ijma), e independencia de juicio interpretativo (ijtihad).⁵⁹

Olivier Roy dice que el obstáculo para la democracia en los países árabes no es la religión, sino la política autoritaria ejercida por los gobiernos implantados en esa región, que a excepción de las monarquías, han copiado a las dictaduras europeas de los años veinte. Algunos países, como Siria, Irak y Egipto han seguido el camino del socialismo tercermundista de los años '50, con partido único, culto a la personalidad del líder y nacionalismo exacerbado. En otros, como Sudán, Argelia, Libia, se han instalado gobiernos militares que han llegado al poder con el apoyo de los servicios de inteligencia nacionales y extranjeros, y han estatizado la economía. Según el autor, muchos países musulmanes están más cerca de Mussolini que del ayatollah Jomeini, y otros, más cerca de Castro y la mafia que del Corán y Saladino.⁶⁰

Algunos islamistas liberales piensan que en los países árabes se puede instaurar una forma de democracia pactada, como la practicada en varios países latinoamericanos durante la transición de la dictadura militar a la democracia. Este es un tipo de democracia que los sociólogos llaman de "inclusión parcial", construida sobre la base de ciertas reglas de competencia política que incluyen el derecho a voto y un sistema electoral que minimiza la influencia de los partidos extremistas en favor de los sectores más tradicionales de origen rural. Otra solución es la propuesta por los iraníes, aquella de copiar el "modelo chino" que consiste en una amplia apertura económica, pero con un cierre en lo que atañe a los valores.⁶¹

59 VOLL, John y ESPOSITO, John. "Islam's democratic essence. *The Middel East Quarterly*. September 1994, Vol. 1, N° 3.

60 ROY, Olivier. "Islam et Democratie: un faux problème". *Figaro Magazine*. Septembre 6, 2003, p. 1. La contradicción de Occidente reside en que sus dirigentes están convencidos de que no es posible la democratización sin laicización, por eso siempre han apoyado las dictaduras laicas contra una alternativa islámica, como sucedió en Argelia y Túnez. El problema está en que una política de este tipo, lo que hace es prohibir justamente la apertura de un espacio político, que es la condición misma para el nacimiento de la democracia. La democracia no es una ideología, sino una práctica política. Ella surge allí donde existe un espacio político abierto. Es la práctica la que hace la democracia y no la fe. Esto significa que la solución democrática en los países musulmanes pasa por la apertura del espacio político, es decir el pluralismo político, la competencia política, la alternancia en el poder.

61 SIVAN, Emmanuel. Why Radical Muslims Aren't Taking over Governments. *MERIA Journal*, Vol. 2, N° 2, may. 1998.

Segundo escenario. La continuidad de los gobiernos anteriores es el escenario más probable, pero a condición de que éstos realicen ciertos cambios y concesiones a los sectores excluidos del poder: la clase media, los intelectuales, las clases populares, los jóvenes y las mujeres. Estos cambios deberían orientarse hacia una mayor participación política y una mejor distribución del ingreso, porque luego de la fiebre revolucionaria que inundó el Medio Oriente muchas cosas cambiaron en esos países. Los fundamentalistas islámicos fracasaron a nivel político, es cierto, pero obtuvieron grandes logros a nivel social y cultural, creando una amplia red de asociaciones voluntarias de tipo cultural, como consultorios médicos, escuelas, mezquitas de barrio, hasta bancos populares que prestan dinero sin interés. Los islamistas organizaron la sociedad civil en ausencia del Estado, obteniendo con ello un enorme capital político y social que puede ser utilizado como base para negociar una apertura política y una mayor participación de los sectores medios y populares en los gobiernos.

Tercer escenario. La guerra civil. Según Kepel, el 11 de septiembre de 2001 inauguró la era de la fitna, del desorden y de la devastación en el seno de las moradas del Islam. No sólo el régimen de los talibanes y el de Saddam Hussein han sido destruidos por el ejército americano, sino que la guerra que tendría que haber derrotado al Occidente infiel, hasta ahora sólo ha provocado la ruina y la destrucción del Medio Oriente. Los ulemas han perdido el control del desencadenamiento de la yihad y no tienen los medios para advertir a los fieles del advenimiento de la fitna, han sido sobrepasados por los activistas. El problema ahora es si Irak es la nueva tierra de la yihad o de la fitna, porque a parte de la guerra contra el ejército de ocupación americano se está librando en Irak una guerra entre los grupos chiítas y sunnitas apoyados por salafistas provenientes de varios países árabes.⁶²

Cualquiera de estos escenarios debe tener en cuenta el atraso económico, la desigualdad social y el fuerte aumento de la tasa de natalidad de los países árabes.⁶³ A esto habría que agregar el déficit de la democracia.⁶⁴ La región árabe ha quedado, por el momento, rezagada del resto del mundo, en lo que concierne al conocimiento, el mercado y la democracia. Sin embargo cuenta con recursos naturales, económicos y amplias capacidades humanas que pueden hacer cambiar esta situación en el futuro.

En cuanto al tema del terrorismo islámico, creemos que es un fenómeno político que no tiene solución mientras persistan las causas estructurales que lo

62 KEPEL. *Fitna. Op. cit.*

63 El Informe de Desarrollo Humano del año 2002, señala que la región árabe adolece de tres déficits: 1) déficit de libertad; 2) déficit de empoderamiento de la mujer; y 3) déficit de ingresos relacionados con el conocimiento y las capacidades humanas.

64 RICHARDS, Alan. On transition from Authoritarian Rule and the Democratic Potential of Arab Regimes. *Newsletter of the Economic Research Forum for the Arab countries, Iran and Turkey*. Volume nine, Nº 2, summer 2002.

producen: pobreza, falta de educación y oportunidades. En el plano político hay que combatir y desacreditar la ideología política mesiánica que inspira a los grupos terroristas. Esta lucha se da a nivel de las ideas y, para ello es necesario debatir y confrontarse públicamente para demostrar las bondades y oportunidades que ofrece la democracia como sistema político. Para ello es necesario que los medios de información en vez de magnificar las hazañas terroristas, las denuncien y condenen con mucha fuerza, en cualquiera de sus formas y en cualquier lugar del mundo.

LA DIMENSIÓN DEL CONFLICTO MAPUCHE

MARIO ARCE GIULIUCCI*

The indigenous mapuche problem is defined as a cultural, political, economic and social conflict that seeks to vindicate the rights of the aboriginal society over its territories, and based on that, restore its ancestral way of life, akin to the norms that guide the chilean society. For years, the mapuche issue has been analyzed from different perspectives, seeking to deal with all the aspects that the problem entails.

The political and economical autonomy, as demanded by the mapuche organizations, seems to have been negatively solved by the State, according to the pretensions of the said organizations. As regards the territories, no intention has been materialized in the direction of the mapuche demands.

The chilean State has always sought the integration of the Mapuche people to the national culture and development. This integration has been happening, maybe in a spontaneous way, without a plan for it, or a will from the aboriginal people.

Along its republican history, the chilean State has sought different ways to respond in part to the indigenous demands. Occasionally, these intentions have not been welcome, and the response to the State's proposals on the topic has been abused. However, a complete and final solution to this conflict is far from the current reality.

INTRODUCCIÓN

El problema indígena mapuche se define como un conflicto cultural, político económico y social, que busca reivindicar los derechos de la sociedad aborígen

* General de Ejército en retiro, es Licenciado en Ciencias Militares, especialista en Estado Mayor, Profesor de Estrategia Militar y de Logística en la Academia de Guerra del Ejército; Magíster en Ciencias Militares con Mención en Planificación Estratégica y Magíster en Dirección y Organización de Empresas, reconocido por la Universidad de Leida, España. Durante su carrera profesional se desempeñó en diferentes destinaciones en el país y en el extranjero, entre las que destacan: Subdirector de la Academia de Guerra del Ejército, Director de Educación del Ejército, Comandante del Comando de Telecomunicaciones del Ejército, Miembro de la Delegación Chilena ante la Junta Interamericana de Defensa en Washington y Agregado Militar de Chile en China Popular. En la actualidad se desempeña como investigador en la ANEPE y como profesor en la Academia Politécnica Militar.

sobre sus territorios y a partir de ello, reinstaurar su forma de vida ancestral ajena a las normas que rigen la sociedad chilena.¹

A partir de esta definición se genera un conflicto de intereses, entre ambas sociedades, la indígena, cuya demanda se encuentra identificada en la definición anterior, y la chilena, que busca la mejor solución para satisfacer dicha demanda, considerando conservar los derechos patrimoniales y soberanos de la nación chilena, cuyo Estado también se encuentra consolidado y reconocido a nivel mundial, con una jurisprudencia completa y vigente para todos sus ciudadanos, incluidos los aborígenes.

Deducido de una investigación en curso, este artículo busca entregar una visión genérica de la situación mapuche, visto desde la perspectiva del Estado chileno y no de un gobierno en particular, por lo que no cabe hacerse cargo de los aciertos o fracasos de una determinada política actual o pretérita, sino que de buscar comprender mejor los ingredientes que interactúan en su desarrollo.

Por años el problema mapuche ha sido abordado desde diferentes perspectivas, tratando de sortear todas las aristas que el problema presenta. En un primer vistazo dado a los aspectos más relevantes que contiene la discusión, sin duda están los que a continuación se indican:

- El problema de la autonomía como cuestión de base para satisfacer la demanda indígena más radicalizada.
- El problema de la devolución de territorios.
- El tema de la identidad del pueblo mapuche y de la integración al Estado, como fenómeno presente.
- Los problemas de desarrollo y nivel de vida, desde la perspectiva mapuche y desde la perspectiva occidental, como choque de dos culturas.
- La actual visión del Estado chileno, basada en buscar satisfacer en forma más genuina la demanda indígena.

Este artículo tiene por objeto analizar cada uno de estos aspectos, a fin de poner a disposición del lector un punto de vista que aporte a la discusión sobre el tema y llame a reflexionar sobre un asunto no resuelto en la sociedad chilena.

1 JARA LOBOS, Robinson. AMULEY RAÑIN SUAM - HUILÍO gedes@ctcinternet.cl 31 de julio de 2002.

AUTONOMÍA

El tema de la autonomía es transversal a todo el espectro de antecedentes consultados. Todos los referentes asignan al problema de la autonomía un papel relevante a la hora de las resoluciones. Sin embargo no existe un consenso, ya que los matices van desde la plena autonomía (jurídica, política, social, económica, etc.) hasta negarla por ser contraria a los intereses del Estado chileno y proclive a instalar un Estado dentro de otro Estado.²

En el centro de la discusión están los que piden autonomía, pero matizada con cierta vinculación al Estado, toda vez que junto con pedir independencia, piden también protección económica, educación, participación en las decisiones del Estado chileno, sin perjuicio de administrar sus propias leyes y justicia o elegir sus autoridades. Por ello es difícil llegar a una definición de lo que se podría entender por autonomía del pueblo mapuche, sin que ello menoscabe las aspiraciones de cada involucrado. En todo caso es bueno decir que la cuestión de la autonomía no tiene matices, o se es autónomo, independiente, soberano, o no se es.

La complejidad que significaría el establecimiento de un pueblo autónomo en el territorio nacional constituye un enigma en relación a cómo ese nuevo pueblo autónomo se relacionaría con el Estado chileno en lo político, comercial y social. ¿Podría ese nuevo Estado autónomo considerarse un “país independiente” y auto sustentable? ¿Cuál sería el costo para Chile respecto a su desarrollo económico y social? ¿Se desvincularía este nuevo Estado del Estado chileno? ¿Está dispuesto el Estado chileno a invertir recursos en un Estado autónomo mapuche? Éstas y otras preguntas son las primeras que es necesario responder para imaginar la dimensión que una autonomía mapuche podría significar.

En definitiva y para ser realistas, la plena autonomía del pueblo mapuche es poco viable en las actuales condiciones y una determinación por parte del Estado de otorgarla, está contrapuesta al sistema jurídico establecido por el Estado chileno para todos sus ciudadanos, ya que su eventual otorgamiento al pueblo mapuche, implicaría la posibilidad de hacerlo con todas las etnias reconocidas por el Estado, con lo que esta norma excepcional se ampliaría a casi todo el territorio nacional.

DEVOLUCIÓN DE TERRITORIOS

Si el asunto de la autonomía es en sí un problema de carácter político, la cuestión de los territorios es un asunto que trasciende a los ámbitos económico y

2 Diversos autores: AYLWIN O., José. “Los conflictos en el territorio mapuche”, *Revista Perspectivas* (Universidad de Chile), Vol. 3. N° 2, 2000. LAVANCHY, José. “Conflicto y propuestas de autonomía mapuche”, *Revista Werken*. www.revistawerken.cl Jun.1999. VALDÉS, Marcos. “Entre la integración y la autonomía: la mirada intelectual del conflicto mapuche” www.mapuche.cl. VILLALOBOS R., Sergio. Araucanía: Errores Ancestrales. *El Mercurio*, 14 de mayo, 2000, p. A.

jurídico, ya que los territorios demandados por las etnias indígenas se encuentran sujetos a la normativa legal de propiedad privada consagrada en la Constitución del Estado chileno. Esto que para los mapuches más radicalizados no debiera ser un escollo importante, lo es para el Estado, toda vez que se encuentra en la disyuntiva de cumplir el mandato constitucional que rige la nación chilena o simple y llanamente entregar los territorios al pueblo mapuche que los reclama como ancestralmente propios.

Ambas son verdades históricas y presentes, los territorios ancestrales eran dominados por los pueblos originarios cuando se produjo el descubrimiento. La historia dice lo que siguió: hubo un conflicto, se creó la nación chilena y ésta se estatuyó y legitimó globalmente. Se establecieron los elementos jurídicos y constitucionales y por siglos esto funcionó de esa manera. La devolución de territorios implica, por lo tanto, una competencia de derechos: los ancestrales y los presentes de la nación chilena.

En este contexto, vale también considerar que tanto el concepto de autonomía, como el de posesión de la tierra van juntos, ya que tal autonomía no es posible sin la dominación de los territorios.

Hasta el momento no han sido cuantificados los costos que el Estado de Chile debería invertir para devolver estos territorios, ya que su materialización pasa necesariamente por el subsidio, vía expropiación o compra de terrenos a sus actuales dueños, tarea que se encuentra realizando el Estado a través de la CONADI, con resultados poco significativos, en comparación con la magnitud del problema que enfrenta. Además las propias comunidades indígenas no han valorado en buena forma el traspaso de tierras que hasta ahora se ha hecho, porque consideran que las políticas han sido insuficientes y mal aplicadas.³

Sin embargo, existe una diferencia entre el concepto de territorios aptos para ejercer la soberanía y el de devolución de tierras que, en general, las leyes indígenas han consagrado como derechos para los pueblos originarios. En efecto, cuando hablamos de traspaso o devolución de tierras o terrenos, estamos hablando de espacios entregados en virtud de un derecho de propiedad privada, que en este caso la ley consagra mediante una normativa especial para quienes acrediten identidad ancestral. Al referirnos a “territorios” hablamos de espacios jurídicos donde un pueblo o nación ejerce soberanía, designando para ello todo un conjunto de normas jurídicas, sociales y económicas sobre las cuales se rige esa sociedad en forma autónoma.

Por otra parte, algunos analistas critican los contenidos de la normativa legal que regula la tenencia de la tierra traspasada, toda vez que limita su posterior

3 Libertad y Desarrollo, encuesta realizada entre el 3 y el 15 de septiembre de 2004 www.lyd.org

enajenación o arriendo, con lo cual, según explican, inmoviliza al pueblo mapuche y lo condena a mantener una economía sustentada en la vida campesina de nivel menor.

Sebastián Donoso Rodríguez sostiene que esta división derivada del estatus especial de “pueblos originarios” socavaría su capacidad de desarrollo y progreso, ya que para mantener su cultura deben vivir del subsidio del Estado. *“Las limitaciones que hay en la ley indígena y lo que postula la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, respecto de las tierras, van conduciendo a un callejón sin salida en que la única posibilidad de surgir es contar con recursos traspasados desde el Estado y eso es malo para el país y para ellos”*.⁴

Será difícil satisfacer plenamente esta demanda, dado que existen grupos extremos que exigen la devolución total de los territorios ancestrales que, aunque físicamente están allí, la realidad es que hoy, después de casi 500 años no son los mismos y, por lo tanto, no es posible dimensionar la magnitud de la demanda, a pesar de los esfuerzos realizados a través de las últimas leyes indígenas que han tratado de identificar, primero la condición de indígena de cada individuo y, segundo, han buscado reponer en forma parcial algunos terrenos a manera de compensación, casi simbólica.

Con todo, cabe tener en cuenta que la solución a este asunto nunca podrá ser total, sólo será parcial e incluso mínima en relación a lo que las etnias exigen al Estado chileno.

En todo caso, es dable pensar que sin una solución integral, vale decir autonomía y restitución de territorios, el problema indígena continuará hasta extinguirse por propia combustión, sin mencionar los graves conflictos que pudieran originarse en el intertanto, pero manteniendo a la población mapuche en una situación de precario desarrollo económico y social. Por otra parte, la solución absoluta y total pareciera no ser posible, y si lo fuera, también llevaría a las etnias originarias a vivir en un estado de desarrollo muy inferior al que se considera como una condición moderna de calidad de vida. Porque, según los postulados mapuches, ellos aspiran a vivir de la tierra, con las costumbres sociales, religiosas, jurídicas y económicas en las que se encontraban cuando el conquistador pisó suelo americano.

LA IDENTIDAD DEL PUEBLO MAPUCHE

La etnia mapuche ha dado una lucha fuerte frente al conquistador, primero, y frente al Estado chileno después. Las diferentes condiciones políticas y sociales

4 DONOSO, Sebastián. “Lo negativo de la Discriminación Positiva”, *Revista Universitaria PUC* N° 82 año 2004.

en las que han tenido que vivir a lo largo del tiempo condicionaron los resultados de su lucha y poco a poco fueron perdiendo efecto sus postulados, sumiendo al pueblo mapuche en una paulatina degradación moral, económica y social, de la que últimamente han estado saliendo lentamente, gracias al esfuerzo de muchos de sus integrantes que han comprendido que la salida está en la preparación y en la culturización, necesaria para crecer en el mundo de hoy.

Diversas normativas, a lo largo de la historia, demuestran que el Estado chileno siempre estuvo preocupado de buscar una solución al problema, pero ha fracasado en este intento y la razón está dada básicamente por las mismas dificultades que hoy están presentes en la problemática indígena, es decir, la demanda de restitución del estatus vigente al descubrimiento.⁵

En el intertanto, la etnia mapuche se ha venido integrando a la nacionalidad chilena mediante la mezcla de raza, primero, de donde surgió el mestizo y mediante la asimilación de la cultura occidental después, al adoptar muchas de las formas culturales, religiosas, de vida y costumbres que fueron llegando desde el centro de la cultura occidental-cristiana.

De este modo, hoy la mayoría de los indígenas o descendientes de éstos viven en zonas urbanas, especialmente en la Región Metropolitana, donde se han desarrollado como personas y han prolongado su descendencia, bajo los parámetros de la cultura occidental. La mayoría de quienes viven en zonas urbanas ostentan orgullosamente su origen, sin embargo no están dispuestos a volver a sus ancestrales tierras desde donde salieron, justamente en busca de mejores condiciones de vida.⁶

Este fenómeno ha venido en aumento paulatino a través del tiempo; el deterioro de la cultura es evidente y en donde es más notorio es en la pérdida gradual de la lengua mapuche, la que dada la persistente integración generacional se escucha cada vez menos de los labios de quienes tienen algún ascendiente de la raza mapuche. Incluso alguien dijo que ya no existen los mapuche puros y que los que se dicen mapuches son sólo mestizos de tercera o cuarta generación, muchos de los cuales ni siquiera poseen apellidos de ese origen.

DESARROLLO Y NIVEL DE VIDA

Al interpretar las condiciones de la demanda indígena, manifestada en diferentes escritos y publicaciones, se observa algo que en el pensamiento occidental no es fácil de comprender, que dice relación con el concepto de vida a la que los

5 ARCE, Mario. "Evolución histórica de la cuestión jurídica indígena". *Revista Política y Estrategia* N° 95. 2004.

6 XVII Censo Nacional de Población realizado en el año 2002. Fuente INE.

mapuches aspiran. Es difícil porque en una sociedad desarrollada o en vías de serlo, no se entiende que un grupo de ella quiera volver a vivir como hace 500 años. Tal vez no es tan absoluto, pero a decir de los principales referentes mapuches, su aspiración es volver a vivir de la tierra y en la tierra, con lo que ésta pueda proporcionar, pero en armonía con ella, su flora y su fauna y en tranquilidad de espíritu. Esto que parece algo idealista, también es el sueño de muchos occidentales que hoy viven con angustia en un mundo cada vez más competitivo y acelerado. En consecuencia no pareciera ser una utopía. Sin embargo, las necesidades de vida de hace 500 años no son las mismas de hoy; en cuanto a salud por ejemplo, el mundo ha evolucionado tremendamente y no sería humano privar de los adelantos científicos capaces de salvar o prolongar la vida de las personas a un grupo étnico que decidió vivir como sus ancestros; como tampoco sería humano permitir que un grupo de personas se encuentre mal alimentado, recogiendo los frutos de una flora casi extinguida o de animales mal alimentados y sanitariamente precarios.

El sustento al que la etnia mapuche aspira está basado en la agricultura primaria, justo aquella que hoy por hoy es la menos rentable, la menos auspiciosa, la que segrega a quienes la practican a la pobreza irremediable; entonces es imposible dimensionar la situación de un pueblo mapuche autónomo, sin la necesidad de un suculento subsidio del Estado para sobrevivir.

LA ACTUAL VISIÓN DEL ESTADO CHILENO⁷

El Estado de Chile últimamente ha estado buscando satisfacer parte de la demanda indígena, para lo que dictó la denominada Ley Indígena en 1992, la que en su parte medular posee dos grandes aspectos: uno dice relación con la definición del carácter de indígena de los individuos, para lo cual define un amplio espectro de posibilidades que van desde la descendencia directa de padre y madre indígena, hasta la simple intención de autodefinirse como indígena, siempre que acrediten practicar ciertos rasgos de la cultura. En consecuencia, la condición de indígena no es sólo privativa de quienes descienden directamente de las respectivas etnias.

Otro aspecto importante de la Ley Indígena es aquel que se refiere al reconocimiento, desarrollo y protección de las tierras indígenas, mediante cuya normativa define lo que se entenderá por tierras indígenas y la forma cómo se podrá acceder a su posición.

La ley no se pronuncia sobre los problemas de autonomía, ni tampoco habla de territorios indígenas, sino que de tierras indígenas, con lo que otorga una condición de propiedad privada a las tierras que, en virtud de esta ley, traspasa a los

⁷ Ley Indígena N° 19.253 de 27 de septiembre de 1993.
Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato de octubre de 2003.

individuos que se definan como indígenas, imponiendo de paso ciertas restricciones desde el punto de vista económico, a la posibilidad de enajenación o arriendo de las tierras concedidas.

En relación a la situación jurídica constitucional, existió una intención de reconocimiento constitucional de las etnias por parte del Estado de Chile, sin embargo la iniciativa no prosperó. Esta iniciativa es uno de los aspectos máspreciados por las organizaciones indígenas, apoyadas por organismos internacionales no gubernamentales y de carácter mundial como la OIT, cuya Convención 141 no ha sido ratificada por el Estado chileno y en virtud de la cual los Estados firmantes se comprometen a un reconocimiento jurídico de las etnias originarias y a la devolución de territorios considerados ancestrales, así como al otorgamiento de las autonomías político-económicas que demandan.

A principios del año 2001, por determinación del gobierno de Chile, se constituyó la llamada Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas, cuyas conclusiones fueron entregadas en octubre de 2003 y publicadas como la “política de gobierno en relación a los pueblos originarios”. Sin embargo, algunas de las recomendaciones formuladas por la Comisión hasta ahora no han sido plasmadas en algún documento, constitucional o legal, que las haga de cumplimiento obligatorio, quedando sólo como una política de intenciones, sin valor jurídico hasta el momento.

En todo caso, es importante establecer que los contenidos de las recomendaciones de la comisión son proclives a satisfacer en forma bastante importante la actual demanda indígena, pero requiere de una discusión muy acuciosa y abierta, en cuanto a lo que el Estado chileno está verdaderamente dispuesto a ceder en esta materia, ya que además del tema político se encuentra implícito un significativo desembolso económico y patrimonial. Lo anterior constituiría un cambio sustancial en la visión del Estado chileno en cuanto a la solución del problema mapuche. Siendo por el momento sólo una intención, ya que aún no se pronuncian los estamentos políticos y jurídicos de la sociedad chilena.

CONCLUSIONES

La autonomía política y económica, tal como la reclaman las organizaciones mapuches, es una cuestión que el Estado parece haber resuelto en términos negativos para las pretensiones de dichas organizaciones. Así al menos se desprende del análisis efectuado de las últimas disposiciones legales, como la llamada Ley Indígena.

La apreciación anterior se complementa con el hecho que en la cuestión de los territorios, tampoco se ha materializado una intención que vaya en la dirección demandada por los mapuches, toda vez que, si bien la misma Ley Indígena entrega

tierras a los mapuches, ello en ningún caso significa una “devolución de territorios”, aspirada por las comunidades para ejercer soberanía autónoma sobre ellos.

En cuanto al anhelado reconocimiento constitucional, es un asunto que requiere de un detenido análisis, ya que su eventual introducción implica abrir una puerta de la que no se tiene claridad respecto de lo que implicaría para Chile como Estado Nación, versus la magnitud de la demanda indígena, reforzada a partir de un cuerpo jurídico, como lo es la Constitución Política de la república.

No debemos olvidar que Chile, como nación, está sustentado sobre los conceptos de soberanía e independencia que rigen al mundo moderno y globalizado que vivimos, así como sobre el respeto del derecho internacional suscrito. Ante estas afirmaciones, es lógico que exista la necesidad de mantener la integridad territorial sobre la que se sustenta la soberanía nacional, evitando cercenar parte de su territorio, con lo que se afectaría gravemente la seguridad nacional y el desarrollo económico y social del país.

El Estado chileno, desde siempre, ha buscado la integración del pueblo mapuche a la cultura y desarrollo nacional, otorgando ciertas consideraciones especiales que, erradas o no, han ido en la dirección de recompensar en parte lo que las etnias reclaman como sus derechos ancestrales. Tal integración se ha producido tal vez en forma natural, sin un plan que lo establezca ni una voluntad que lo desee por parte de los pueblos originarios. Sin embargo, los hechos demuestran que es así en forma cada vez más progresiva.

El Estado de Chile ha buscado, a lo largo de su historia republicana, diversos métodos para satisfacer en forma parcial las demandas indígenas. En ocasiones sus intenciones no han sido bien recogidas y los abusos han sido la tónica que se ha dado a la propuesta estatal sobre el tema. Sin embargo, la solución total y definitiva a este conflicto parece estar lejos de la actual realidad. Sólo se postula a soluciones parciales que, aunque mejor que nada, no terminan por extirpar el problema del alma nacional en forma definitiva.

RESPONSABILIDAD PENAL INTERNACIONAL Y OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

DANIEL SOTO MUÑOZ*

At present, the international public legislation acknowledges that the human being or natural person is a subject of law, and in that quality, is obliged to personally respond for its acts in front of the international community, particularly if crimes of international connotation are committed. The United Nations Peacekeeping staff is also exposed to assume its penal responsibilities in case of crimes committed in a peacekeeping operation. The articles deals with the controversy about submitting the peacekeeping forces to a common international trial, subordinated to the International Penal Tribunal, or keeping the immunity of jurisdiction and favor the native countries states' jurisdiction, which ensure other judicial tools.

1. La persona como sujeto de derecho internacional

La noción de responsabilidad penal de las personas en el plano internacional es un concepto que surge con el reconocimiento de los individuos como actores del derecho internacional.¹

De acuerdo a la doctrina clásica, los sujetos del derecho internacional o personas internacionales eran “*aquellas entidades destinatarias o titulares de derechos y deberes para ejercer estos derechos en el plano internacional*”.² Esta definición servía para definir a los Estados como los principales o únicos sujetos del derecho internacional, pero excluía a los individuos.

En la actualidad esta noción restrictiva ha sido ampliada para incluir como actores a las personas naturales, las organizaciones internacionales (Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, OTAN, etc.), organizaciones no gubernamentales u ONGs (Amnistía Internacional, Médicos Sin Fronteras, etc.), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), etc.

* Capitán (J) de Carabineros. Abogado, Universidad Central. Magíster en Ciencias Militares, mención Operaciones de Paz, Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Seguridad y Defensa, ANEPE. Diplomado en Negocios Internacionales, Universidad de Chile. Asesor Jurídico Prefectura Santiago Central, Depto. Servicios de Fronteras y Depto. Relaciones Internacionales de Carabineros. Profesor Academia de Ciencias Policiales de Carabineros y Universidad Marítima de Chile.

1 LIROLA Delgado, Isabel y MARTÍN Martínez, Magdalena (2001). *La Corte Penal Internacional, Justicia versus Impunidad*, Barcelona, Editorial Ariel SA: 7.

2 BENADAVA, Santiago (1999). *Derecho Internacional Público*, Santiago, Editorial Jurídica Conosur: 91.

Las personas naturales son consideradas actualmente como destinatarias o sujetos del derecho internacional porque tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario les han otorgado dos legitimaciones procesales, una activa, para reclamar ante jurisdicciones internacionales por la violación de determinados derechos, y otra capacidad pasiva, para asumir personalmente la responsabilidad que les asisten por contravenciones al ordenamiento jurídico criminal internacional.³

2. Evolución de la noción de responsabilidad penal internacional

El concepto de responsabilidad penal internacional se desarrolló históricamente de la mano de los principales juicios por “crímenes de guerra”. Las sentencias de estos juicios sentaron determinados principios que se construyeron a partir de la uniformidad de los criterios aplicados. Esta jurisprudencia fue recogida por una serie de tratados internacionales que fueron codificados finalmente en el Estatuto de Roma, que es el convenio internacional que da origen a la Corte Penal Internacional, último eslabón de esta evolución.

El juicio al gobernador de Breisach

El primer proceso por infracciones al derecho internacional⁴ se efectuó en 1474 contra Peter von Hagenbach, gobernador de Breisach en el Alto Rin, que había sido designado por el duque de Borgoña con el propósito de someter a la población local. Von Hagenbach cometió vejaciones contra los habitantes de los territorios vecinos e incluso contra mercaderes suizos en tránsito. Capturado por el archiduque de Austria, se instauró una corte internacional ad hoc compuesta de 28 jueces de distintas nacionalidades. La defensa de von Hagenbach aludió al “acatamiento de órdenes superiores”. El tribunal rechazó su defensa, lo despojó de su condición de caballero y lo ejecutó.

El Tratado de Versalles

En 1918 el Tratado de Versalles estableció que los vencidos de la Primera Guerra Mundial debían sujetarse al castigo por “violaciones de las leyes y costumbres de la guerra”, atribuyendo la mayor responsabilidad de los hechos al kaiser Guillermo II por “*ofensa suprema contra la moral internacional y la autoridad sagrada de los tratados*”.⁵ El tribunal nunca funcionó, y el kaiser se sustrajo a éste asilándose en Holanda, donde falleció en 1941.

3 ESTRADA, Jessica. El Individuo en el Derecho Internacional (en línea) P. Universidad Católica del Perú (fecha de consulta 20 de noviembre de 2003). Disponible en www.pucp.edu.pe/~sentcom/derecho.htm

4 GREPPI, Edoardo. Evolución de la responsabilidad penal individual bajo el derecho internacional, 1999 (en línea) Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) N°835 pp. 531-554. (fecha de consulta 7 de enero de 2004). Disponible en: <http://www.icrc.org/icrcspa.nsf/0/0fd5a3c9f14adc45032568c500485681?OpenDocument>

5 TAVENIER, Paul. La experiencia de los Tribunales Penales Internacionales para ex Yugoslavia y para Ruanda 1997 (en línea) Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) N° 144, pp. 645-653 (fecha de consulta 9 de febrero de 2004). Disponible en: <http://www.icrc.org/icrcspa.nsf>

Los tribunales militares internacionales de Nuremberg y Tokio

Después de la Segunda Guerra Mundial los aliados resolvieron juzgar y castigar las contravenciones a las leyes de la guerra cometidas por los vencidos, a través de los tribunales militares internacionales de Nuremberg y Tokio.

*“Las cortes militares de varias naciones aliadas, tales como Francia, Rusia, Gran Bretaña y EE.UU. juzgaron a los oficiales inferiores. En 1948, unos 3.500 alemanes habían sido juzgados con respecto a crímenes de guerra; similarmente, en el Lejano Oriente, se llevaron a cabo juicios en contra de unos 2.800 criminales de guerra japoneses”.*⁶

El sustento jurídico para el enjuiciamiento internacional de personas naturales lo estableció el artículo 6° del Acuerdo de Londres de agosto de 1945, conocido como “Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg”, que reconoció el valor del derecho internacional de origen consuetudinario y estableció una clasificación tripartita de delitos (delitos contra la paz, delitos de guerra y delitos contra la humanidad).

Los efectos jurídicos internacionales de Nuremberg

A partir del Estatuto de Nuremberg surgió la necesidad de establecer una jurisdicción penal universal de carácter permanente que superara los vicios detectados en los juicios de posguerra: *“la retroactividad de la ley, los intereses políticos y, en general, la cuestión denominada justicia de los victoriosos”.*⁷

En 1946 Naciones Unidas reconoció expresamente ciertos principios jurídicos que emanaban del derecho consuetudinario y que habían sido incorporados por el Estatuto de Nuremberg; así, pronunció la Resolución N° 95 (I) titulada *“Confirmación de los Principios del Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Nuremberg”.*⁸

En 1948 se adoptó la “Declaración Universal de Derechos Humanos” y en ese mismo año se aprobó la “Convención para la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio”.

6 DAVIDSON, Michael J. Teniente Coronel de Ejército de EE.UU., La Responsabilidad del Oficial de Estado Mayor en los Crímenes de Guerra Marzo-Abril 2003, (en línea) *Military Review*, (fecha de consulta 15 de septiembre de 2003) Disponible en: www-cgsc.army.mil/milrev/spanish/MarApr03/indxma03.asp

7 ANICAMA CAMPOS, Cecilia. Reseña de la Evolución de la Justicia Penal Internacional 2002, (en línea) Seminario Internacional El Estatuto de Roma: Adecuación de la Legislación Peruana, Ministerio Público Fiscalía de la Nación Instituto de Investigaciones “Dr. Gonzalo Ortiz de Zevallos Roedel”, Lima, Perú (fecha de consulta 22 de noviembre de 2003) Disponible en: <http://www.iccnw.org/espanol/ponencias.htm>

8 GREPPI, *op. cit.*

El artículo IV establece que la responsabilidad penal es individual e insoslayable:

“Las personas que hayan cometido genocidio o cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III, serán castigadas, ya se trate de gobernantes, funcionarios o particulares”.

El artículo VI enuncia la necesidad de un tribunal internacional para determinar las responsabilidades individuales:

*“Las personas acusadas de genocidio o de cualquiera de los actos enumerados en el artículo III, serán juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la corte penal internacional que sea competente respecto a aquellas de las partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción”.*⁹

En 1950 la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de Naciones Unidas, confirmó la existencia de un derecho positivo penal internacional y dio instrucciones para su codificación en el informe denominado *“Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Nuremberg”*. A partir de estos principios se propuso la creación de un tribunal internacional permanente.

Los Convenios de Ginebra y el Derecho Internacional Humanitario (DIH)

Concluida la Segunda Guerra Mundial y a instancias del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), se adoptaron en 1949 los cuatro Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales:

- El Convenio I regula la suerte de los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña.
- El Convenio II norma la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar.
- El Convenio III establece el trato a los prisioneros de guerra.
- El Convenio IV se refiere a la protección de las personas civiles en tiempos de guerra.

⁹ Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 260 A (III) de 9 de diciembre de 1948, *Ibidem*, pp. 71-474.

Estos Convenios establecieron que existían ofensas consideradas “infracciones graves” al derecho internacional, que más tarde darán origen a los “crímenes internacionales” del Estatuto de Roma.

Las partes que suscribieron los Convenios de Ginebra convinieron una obligación fundamental que consiste en “respetar y hacer respetar” sus disposiciones “en todas las circunstancias” (artículo 1° común a los cuatro convenios). Este compromiso obliga a los Estados firmantes a asegurar el cumplimiento de sus disposiciones, tanto en el ámbito interno como en el internacional, y compromete al Estado firmante:

“Todos sus órganos y agentes, así como por todas las personas sujetas a su jurisdicción, y el deber de asegurar que sus disposiciones sean respetadas por todos, en particular por los demás Estados Partes”.¹⁰

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) está compuesto, además, por los dos protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del año 1977 que precisaron la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales y aquellos de carácter no internacional. Completa el esquema el denominado derecho de La Haya (1899 y 1907), o derecho de la guerra propiamente dicho, que determina los derechos y obligaciones de los beligerantes en la conducción de las operaciones militares, limita la elección de los medios de combate y protege los bienes culturales.

En la actualidad se sostiene que ambos derechos, el de Ginebra y el de La Haya, constituyen un único derecho denominado Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA).

Los Tribunales Internacionales ad hoc del Consejo de Seguridad

Los Tribunales Internacionales ad hoc fueron dispuestos por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en los años 90, dieron un paso importante para la definición y concreción de la idea de responsabilidad penal individual, pese a los problemas de legitimación que planteó su origen en una resolución política pronunciada para favorecer un proceso de paz.

La jurisprudencia de estos tribunales constituyó un adelanto para la aplicación práctica del derecho internacional en casos particulares que evidenció la necesidad de establecer una jurisdicción internacional permanente.

10 TRONCOSO REPETTO, Claudio. Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. La aplicación a nivel nacional del derecho humanitario internacional: el caso de Chile 2003, (en línea) Sesión Especial de la comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos para la Promoción y el Respeto del Derecho Internacional Humanitario, OEA, 20 marzo 2003. Disponible en: scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_03/CP11006T04.DOC

El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia TPI fue establecido en 1993 en virtud de la Resolución N° 827 del Consejo de Seguridad, para perseguir a las personas responsables de violaciones al derecho internacional humanitario cometidas en la ex Yugoslavia desde 1991. La competencia del tribunal se extendió a: Graves violaciones a las Convenciones de Ginebra de 1949; Violaciones al derecho o costumbre internacionales de guerra; Genocidio; Crímenes contra la humanidad.¹¹

El Tribunal Penal Internacional para Ruanda fue establecido por la Resolución N° 955 del Consejo de Seguridad de 8 de noviembre de 1994, con el fin de enjuiciar a los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves al derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Ruanda y en Estados vecinos en 1994.¹²

La Corte Penal Internacional

En 1995 Naciones Unidas dispuso que la Comisión de Derecho Internacional (CDI)¹³ preparara el proyecto de estatuto para una Corte Penal Internacional que entró en vigencia el 1 de julio de 2002, bajo el nombre de Estatuto de Roma y constituye el último paso para la regulación de la jurisdicción penal internacional.

El Estatuto de Roma es una codificación de normas positivas dispersas en distintos tratados y convenciones, que incorpora los principios generales del derecho, perfecciona los tipos penales internacionales y establece una jurisdicción penal supraestatal que se sienta en la Corte Penal Internacional.

De esta manera, la Corte Penal Internacional es el primer órgano jurisdiccional internacional de carácter permanente, constituido para perseguir la responsabilidad criminal individual de personas que han cometido delitos de gravedad contra el derecho internacional.

El Estatuto de Roma constituye la última etapa de perfilamiento y definición de la jurisdicción internacional y de la noción de responsabilidad penal individual de naturaleza internacional.

3. El Estatuto de Roma

Dentro de los aspectos más relevantes de la competencia que establece el Estatuto de Roma se encuentra el principio de la complementariedad, que institu-

11 <http://www.un.org/icty/index.html>

12 <http://65.18.216.88/FRENCH/index.htm>

13 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Elementos de la Corte Penal Internacional, (2002) Minuta informativa. Seminario "Significado y proyecciones del Tribunal Penal Internacional". 4 de noviembre de 2002.

ye que cada Estado es el responsable natural y primigenio para conocer de las causas por crímenes internacionales, de modo que la Corte Penal Internacional no reemplaza, ni menos suprime, la función jurisdiccional de los tribunales nacionales.

La Corte Penal Internacional debe evaluar si asume la competencia sólo cuando el Estado que tiene jurisdicción sobre este crimen no está dispuesto a llevar a cabo la investigación, o porque efectivamente no puede hacerlo.

De conformidad al artículo 12º del Estatuto, las partes signatarias otorgan competencia a la Corte para conocer de los crímenes establecidos en el Estatuto. La Corte podrá ejercer su competencia respecto de los casos remitidos por los Estados en cuyo territorio haya tenido lugar la conducta de que se trate, o si el crimen se hubiere cometido a bordo de un buque o de una aeronave, el Estado de matrícula del buque o la aeronave y respecto de la nacionalidad del acusado del crimen. Este artículo hace posible también que los nacionales de un Estado que no es parte del tratado que haya cometido un crimen en el territorio de un Estado parte, sea enjuiciado por la Corte. Esta opción fue objetada por Estados Unidos y a partir de ello, resolvió suscribir tratados bilaterales para restar eficacia a esta coyuntura.

En todo evento, el Fiscal de la Corte, según el artículo 18º debe notificar de su motivación a todos los Estados, sean o no parte del Estatuto, que ejercerían normalmente jurisdicción sobre los crímenes de que se trate, con el propósito que este Estado investigue por sí mismo y solicite la inhibición de la Corte.

La Corte Penal Internacional no posee una competencia automática:

*“Para que ella actúe se requiere que se impulse el denominado mecanismo activador de su competencia. Lo anterior significa que, por las propias disposiciones del Estatuto, ha de ser la misma Corte la que determinará cuándo asumirá competencia, entre otras situaciones, por ejemplo, a través de la no aplicación del principio de complementariedad”.*¹⁴

La activación de la competencia puede efectuarse de tres formas según preceptúa el artículo 13º del Estatuto:

- Mediante la remisión de un proceso por un Estado parte.
- Por la remisión de una situación por el Consejo de Seguridad actuando bajo las normas del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

14 QUEZADA, Alejandra. El mecanismo de activación de competencia de la Corte Penal Internacional (2002), *Revista Diplomacia* N° 93, octubre-diciembre 2002 Santiago: pp. 91-110.

Según establece el artículo 16º, el Consejo de Seguridad también puede inhibir la competencia de la Corte si solicita la suspensión de la investigación o enjuiciamiento ya iniciado, por un plazo de 12 meses, renovables.

- A iniciativa del fiscal de la propia corte los particulares o víctimas no tienen posibilidad de dirigirse directamente a la corte, sino que deben dirigirse a través del fiscal.

El fiscal en todos los casos, según regula el artículo 13º letra c), debe solicitar la autorización de la Sala de Cuestiones Preliminares de la Corte, que considera si hay fundamentos suficientes para investigar.

El Estatuto de Roma efectuó una nueva clasificación de los crímenes internacionales agrupándolos, en el artículo 5º, en cuatro categorías que constituyen la competencia material de la corte:

- Genocidio;
- Crímenes de lesa humanidad;
- Crímenes de guerra, y
- Crímenes de agresión.

El genocidio está enunciado en el artículo 6º y se refiere a los actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Dentro de las figuras que se enmarcan en el tipo se encuentran la matanza o lesiones graves a la integridad física o mental de los miembros del grupo; el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo y el traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

Los crímenes de lesa humanidad están contemplados en el artículo 7º que considera una enumeración de actos prohibidos que consisten en ataques sistemáticos dirigidos contra la población civil. Entre estos actos se comprenden el asesinato, el exterminio, la violación, la esclavitud sexual, prostitución, embarazo y esterilización forzados, la desaparición de personas a la fuerza y el apartheid.

El genocidio y los crímenes contra la humanidad se castigan independientemente que se ejecuten en conflictos armados o en tiempo de paz.

Los crímenes de guerra están considerados en el artículo 8º, se aplican a violaciones graves de las Convenciones de Ginebra de 1949 y a otras violaciones de igual naturaleza que se enumeran detalladamente en el estatuto y que se cometen a gran escala en conflictos armados internacionales. Se incluyen tam-

bién los ataques a integrantes de una operación de paz u otras personas que proporcionen asistencia humanitaria bajo mandato de las Naciones Unidas.

Debe llamarse la atención sobre la curiosidad que el estatuto no se pronuncie sobre la prohibición del uso de armas de destrucción masiva como las armas nucleares, biológicas o químicas.

Los crímenes de agresión no se encuentran aún descritos y para su tipificación se requiere de una revisión del estatuto.

El principio de jurisdicción que fundamenta a la Corte Penal Internacional es el de la "jurisdicción internacional" y no el de la "jurisdicción universal". Mientras el primero consiste en una atribución consensuada que se otorga a un órgano jurisdiccional internacional, la segunda es una elaboración doctrinal que sostiene que los tribunales nacionales podrían iniciar por sí solos procesos criminales por delitos internacionales.

Los principios funcionales y penales que informan el Estatuto de Roma y que enmarcan su actuación son los de:

a. Complementariedad

El principio de complementariedad es el fundamento de la competencia del Tribunal Penal Internacional y, según él, corresponde inicialmente a las jurisdicciones nacionales la persecución y represión de los delitos tipificados en el estatuto. En países como Chile, no obstante, esta delegación subsidiaria de jurisdicción penal en órganos supranacionales importa una cesión de soberanía que requiere de una reforma constitucional previa, como lo estableció el Tribunal Constitucional chileno en el fallo Rol N° 346 de 8 de abril de 2002 que recayó sobre el Estatuto de Roma.¹⁵ *"La Corte sólo actúa como complemento de los tribunales nacionales y opera sólo cuando éstos no pueden o no tienen voluntad de actuar. Si las autoridades de un Estado investigan y persiguen adecuadamente o si deciden con sólidos argumentos no hacerlo, el caso será inadmisibile para la Corte"*.¹⁶

b. El principio de legalidad

El principio de legalidad conocido como *nullum crimen, nulla poena sine lege*, (no hay delito, ni pena, sin ley previa que lo establezca), determina que las

15 PEÑA TORRES, Marisol, (2003). Los tratados internacionales en la jurisprudencia constitucional en *Estudios Constitucionales*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, Santiago: 607.

16 ESPALIAT LARSON, Astrid. La Corte Penal Internacional y las Operaciones de Paz: Competencias y alcances (2004), *Colección Investigaciones ANEPE*, N° 7, Santiago: 64.

personas son individualmente responsables por hechos que al momento de su comisión efectivamente constituían un crimen de competencia de la Corte. La responsabilidad penal es siempre individual, sólo se pueden juzgar en la Corte Penal Internacional a personas naturales. La tipificación que hace el Estatuto debe interpretarse restrictivamente y, por tanto, la Corte tampoco puede sancionar por analogía, aunque cabe la posibilidad de incorporar nuevos tipos penales a través de enmiendas que se efectúen al estatuto.

c. El principio de igualdad ante la ley

El principio de igualdad ante la ley se entiende como la extensión de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional a todas las personas, prescindiendo de su cargo, oficio público o magistratura. Si bien la responsabilidad penal internacional es individual, se contempla la responsabilidad de terceros, criminalmente responsables, por los hechos de subordinados en los casos de superiores civiles y jefes militares. Los comandantes militares responden por los crímenes cometidos por sus subordinados cuando hubieren sabido o hubieren debido saber que se estaban cometiendo crímenes en razón de su cargo o mando. Los superiores civiles responden personalmente cuando tuvieren conocimiento o deliberadamente ignorasen la denuncia de ellos respecto de gente bajo su control.

d. El Principio de la imprescriptibilidad

El principio de la imprescriptibilidad importa que los crímenes de competencia de la Corte no se extinguen por el transcurso del tiempo.

e. El principio de la irretroactividad

El principio de la irretroactividad o de *lex praevia*, significa que no puede perseguirse la responsabilidad penal individual por ilícitos cometidos antes del 1 de julio del año 2002.

4. Responsabilidad penal internacional en operaciones de paz de Naciones Unidas

Regulación jurídica del uso de la fuerza

El derecho internacional que regula el uso de la fuerza armada, también denominado “derecho de la guerra”, se ha clasificado tradicionalmente en dos ramas:¹⁷

17 SWINARSKI, Christophe. Introducción al Derecho Internacional Humanitario (1984) y Principales Nociones e Institutos del Derecho Internacional Humanitario como Sistema de Protección de la Persona Humana (1991), San José de Costa Rica, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

- Se llama “*ius ad bellum*” (derecho a la guerra), al derecho internacional que establece las condiciones de excepción en que se legitima el empleo de la violencia armada, y
- Se conoce como “*ius in bello*” (derecho en la guerra), al derecho internacional que norma la manera cómo se conducen las hostilidades y se protege a la población que no interviene en la lucha.

Ambos cuerpos normativos son aplicables por completo a las intervenciones armadas de Naciones Unidas, tanto porque al organismo le cabe un papel fundamental en la prevención de los conflictos (“*ius ad bellum*”), como porque cada vez con mayor recurrencia debe desplegar fuerzas militares y policiales para solucionar crisis internacionales (“*ius in bello*”).

La manera como Naciones Unidas se desenvuelve en el “*ius ad bellum*”, está determinado por su protagonismo como ente internacional que monopoliza el uso de la fuerza y por los efectos de las decisiones que en este sentido adoptan sus órganos principales (Asamblea General, Consejo de Seguridad y Secretaría General) en el marco de la Carta de Naciones Unidas.

La mayor inquietud jurídica reside en determinar la forma cómo las Naciones Unidas deben aplicar el “*ius in bello*” en las intervenciones de sus propias fuerzas. Esto significa precisar la forma cómo corresponde conducir las tropas en una operación de paz y de la posibilidad de seguir juicios en contra de miembros de sus contingentes que cometan delitos durante su participación en una misión.

Uso monopólico de la fuerza por Naciones Unidas (“*ius ad bellum*”)

La Carta de las Naciones Unidas determina el “*ius ad bellum*” mediante la prohibición tanto del uso de la fuerza, como de la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. No obstante, la misma Carta reconoce dos excepciones perfectamente regladas:

- La legítima defensa ante una agresión, que se considera inalienable y está establecida en el artículo 51 de la Carta, bajo los requisitos y condiciones que allí se señalan.
- El uso de la fuerza de parte del propio organismo internacional, que está regulado en: a) El Capítulo VII de la Carta, para los casos de “amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión” y b) El Capítulo VIII de la Carta, sobre “Acuerdos Regionales”, que sirve para aplicar la fuerza recurriendo a naciones líderes u organismos regionales.

También, como excepciones al principio de la prohibición del uso de la fuerza pero que no están expresamente reguladas en la Carta, se consideran:

- Las operaciones de mantenimiento de la paz como una extensión del Capítulo VI de la Carta, y
- La intervención humanitaria o intervención por causa de humanidad, que es una elaboración doctrinaria a partir de acciones de fuerzas históricas destinadas a la protección de connacionales amenazados en países extraños.

Inicialmente, y hasta los años 90, la participación de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas se enmarcaron dentro del Capítulo VI de la Carta y sólo se utilizó la fuerza letal en casos de legítima defensa en un ambiente de relativa “paz”; progresivamente la actuación de las Naciones Unidas comenzó a ser más agresiva y el uso de la fuerza letal se convirtió en una necesidad militar y política para el cumplimiento de la misión. A partir de entonces comenzó a discutirse sobre la posibilidad de aplicar las normas penales internacionales a las fuerzas de paz de Naciones Unidas:

*“Tradicionalmente, la función de las fuerzas de mantenimiento de la paz era interponerse entre varios beligerantes o vigilar una cesación del fuego o un acuerdo de armisticio, citemos, por ejemplo, la ONUV en Palestina, o la UNMOGIP en India/Pakistán. Estas acciones estaban regidas por tres principios: el consentimiento de las partes concernidas, la imparcialidad, y el recurso a la fuerza con el único propósito de la legítima defensa. Durante varios años, la cuestión de la aplicabilidad del derecho internacional humanitario sólo revistió un interés académico, pues las operaciones no eran muy numerosas, limitadas en principio a su mandato; por otra parte, salvo en el Congo, excluían casi siempre el empleo de la fuerza... las cuestiones sobre aplicabilidad del derecho internacional humanitario se hicieron más acuciantes en los años 90, tras la evolución del mandato... el recurso de la fuerza se ha hecho más frecuente”.*¹⁸

En la actualidad las operaciones de “peace-building”, o de construcción de la paz, están destinadas a crear instituciones políticas y económicas y a generar sociedades solidarias mediante la reinserción de ex combatientes, la repatriación de refugiados y la relocalización de personas desplazadas. Importan una mayor participación de la policía y de personal civil en un progresivo repliegue de las Fuerzas Armadas.

18 RYNIKER, Anne. Respeto del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas 1999, (en línea) *Comité Internacional de la Cruz Roja* CICR N° 836, pp. 795-805 (fecha de consulta 25 de octubre de 2002). Disponible en: www.icrc.org/icrcspa.nsf/0/a8525521e6ef44bf0325694a005a4f53?OpenDocument

Responsabilidad penal de las Fuerzas de Paz (aplicación del “*ius in bello*”)

La cuestión de la responsabilidad penal internacional de las fuerzas de paz surge ante la necesidad de hacer efectiva la:

*“Responsabilidad por las acciones u omisiones de los soldados de las Naciones Unidas en el terreno, y de lo que deben éstos hacer en caso de abusos de los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario”.*¹⁹

Históricamente se reconoce que las fuerzas de paz de Naciones Unidas ya han cometido ilícitos de distinta magnitud anteriormente. Ocasionaron daños injustificados a la población civil en el antiguo Congo Belga en la primera misión ONUC²⁰ y golpearon a prisioneros en Somalia.²¹ Aunque estos casos fueron aislados, es posible que se cometan arbitrariedades en otro momento, sea por la actuación directa de las fuerzas tácticas o por la negligencia de los mandos estratégicos de la misión. Por omisión se mantuvieron en condiciones deplorables a presos políticos en Haití, en 1994, y no se previnieron las masacres de Ruanda en 1994, ni Srebrenica en 1995.

Incorporación del DIH como norma obligatoria para las Fuerzas de Paz

Naciones Unidas demoró en incorporar formalmente el Derecho Internacional Humanitario (DIH),²² al marco jurídico obligatorio para operaciones de paz:

- Se creyó que sería visto como una muestra de inseguridad y de desconfianza de la comunidad internacional respecto de la labor de la organización.
- Se afirmó que Naciones Unidas no era “parte” de los conflictos en que intervenía, ni tampoco había sido una parte signataria de Convenios en cuyo contenido tampoco se hace alusión alguna a “operaciones de paz”.
- Se estimó que resultaba redundante que Naciones Unidas reconociera este derecho, porque su naturaleza era la de una Organización Internacio-

19 POZO SERRANO, Pilar. La aplicación del Derecho Internacional Humanitario a las Fuerzas de Naciones Unidas: Algunos Interrogantes 2002 (en línea) Publicado en C. RAMON (ED.). El Derecho Internacional Humanitario ante los nuevos conflictos armados, Tirant Lo Blanch Monografías, pp. 319-354. (Fecha de consulta 5 de diciembre de 2003): 4 Disponible en: www.ugr.es/~ceas/Misiones%20de%20paz/1.pdf

20 *Ibidem*: 10.

21 *Ibidem*: 11.

22 El “Derecho Internacional Humanitario, es *“esa parte considerable del derecho internacional público que se inspira en el sentimiento de humanidad y que se centra en la protección de la persona en caso de guerra”*. PICTET, Jean. El Derecho Internacional Humanitario: Definición. En: Instituto Henry Dunant, Las Dimensiones Internacionales del Derecho Humanitario, Madrid, UNESCO, 1990: 23.

nal y no la de un Estado mundial, que no dispone de fuerzas militares, ni policiales propias, sino que de un mandato que delegaba su ejecución en las tropas aportadas por los Estados contribuyentes.

Con esta argumentación, parecía que Naciones Unidas se excluía de firmar estos compromisos.

Sin embargo, la aplicación del derecho humanitario para las fuerzas de paz empezó a plantearse desde el **“Convenio sobre Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el Personal Asociado”** de 1995.²³ Finalmente, tras los casos de Somalia, en los que soldados canadienses fueron acusados y condenados por complicidad en casos de torturas y de negligencia en el cumplimiento de una misión militar, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, dictó el boletín de 6 de agosto de 1999, sobre: **“Observancia del Derecho Internacional Humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas”**.

Este boletín es un instructivo obligatorio para *“las fuerzas de las Naciones Unidas que realicen operaciones bajo el mando y control de las Naciones Unidas”* y extiende su ámbito de aplicación a las intervenciones en que las fuerzas de las Naciones Unidas *“participen activamente en éstas como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida de su participación y mientras dure ésta”*. Es también aplicable en acciones coercitivas o en operaciones de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la fuerza en legítima defensa. Tiene como propósito sustancial proteger a la población civil, limitar los medios de combate, resguardar a los “prisioneros” (detenidos) y proteger a los heridos y enfermos y al personal médico y de socorro.

El boletín subraya enfáticamente que sus disposiciones:

“No constituyen una lista exhaustiva de principios y normas del derecho internacional humanitario... ni sustituyen a la legislación nacional a la que está sujeto el personal militar durante las operaciones”.²⁴

El artículo 8° señala que durante la detención o captura de un combatiente de Naciones Unidas, este o esta debe ser tratado *“de conformidad con las normas de derechos humanos reconocidas y con los principios y espíritu de los Convenios de Ginebra de 1949”*. El artículo 20° se refiere derechamente a la obligación de las fuerzas de Naciones Unidas de respetar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

23 Este instrumento fue adoptado por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1994 (A/RES/49/59) y entró en vigor el 15 de enero de 1999.

24 Boletín de 6 de agosto de 1999, sobre: “Observancia del Derecho Internacional Humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas”.

A través de estos instrumentos jurídicos se admitió no sólo que el Derecho Internacional Humanitario otorga protección a las Fuerzas de Paz, sino que también existe la obligación de observar el mismo derecho y que de su incumplimiento se deriva una responsabilidad individual (de naturaleza penal) para los participantes.²⁵

Protección jurídica de las Fuerzas de Paz

El personal de Naciones Unidas y el personal asociado, sea militar, policía o civil, siempre ha estado dotado de una protección particular que asegura su integridad personal y otorga garantías para el cumplimiento de la misión.

Esta forma de protección consiste en sancionar los atentados cometidos contra las Fuerzas de Paz y en otorgar inmunidad legal a los miembros de éstas, de manera que si bien se encuentran obligados a respetar las costumbres locales y sus leyes, en los casos que se cometan delitos o faltas a la ley, el personal de Naciones Unidas no queda expuesto a la posibilidad de ser detenidos por la policía local, ni menos sometido a la jurisdicción de sus tribunales.

Los instrumentos jurídicos internacionales que aseguran esta inmunidad de jurisdicción, son de dos tipos:

- Los Convenios Internacionales sobre Privilegios e Inmunidades,²⁶ y
- Los Acuerdos Especiales que definen el “estatuto legal” de las fuerzas de paz y de la misión, denominados comúnmente SOFAS (Status of Forces Agreement).²⁷

Los funcionarios civiles que no emplean armas de fuego, no quedan amparados por estas normas, sino por las normas internacionales comunes, compuestas principalmente por documentos especiales de viaje de Naciones Unidas (un salvoconducto), la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y

25 MAROWSKI PILOWSKY, Carl. El derecho internacional humanitario y su relación con las Operaciones de la Paz de Naciones Unidas, (2002) *Memorial del Ejército de Chile* N°465: 129.

26 El “Convenio sobre Privilegios e Inmunidades” de 1946, ratificado por Chile el 15 de octubre de 1948 y publicado en el *Diario Oficial* como Decreto Supremo N° 79.414 el 14 de diciembre del mismo año y el “Convenio sobre Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado” de 17 de febrero de 1995, ratificado por Chile el 28 de agosto de 1997 y publicado como Decreto Supremo el 21 de julio de 1999.

27 La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1994 (Resolución AGNU A/45/594 de 9.10.1994), un modelo para la elaboración de SOFAS. Este modelo de acuerdo considera, a lo menos, la regulación de las siguientes materias: a) Reafirmación de las prerrogativas e inmunidades establecidos en dos convenios internacionales preexistentes; b) Definición del estatuto de la misión, garantía de desplazamiento, derecho de enarbolar la bandera de las Naciones Unidas, etc.; c) Establecimiento de un mecanismo de solución de controversias.

Consulares, por las autoridades locales del país anfitrión y por la cobertura que puedan prestar las propias fuerzas de la misión.

En virtud de estas normas, los tribunales locales no tienen competencia para juzgar los delitos (comunes o internacionales) que puedan cometer las Fuerzas de Paz, cuyos ilícitos solamente pueden perseguirse en los países de origen de los imputados.

A mayor abundamiento y a propósito del requerimiento de Estados Unidos para actuar en Bosnia y Herzegovina, el Consejo de Seguridad dispuso mediante la Resolución Nº1.422 de 12 de julio de 2002, que la totalidad del personal de una misión de paz gozaría de inmunidad incluso para ser juzgados por tribunales internacionales:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de Roma, que la Corte Penal Internacional, si surge un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañe la participación de los funcionarios, ex funcionarios, personal o aporte contingente, no inicie ni prosiga, durante un período de doce meses a partir del 1 de julio de 2002, investigaciones o enjuiciamiento de ningún caso de esa índole salvo que el Consejo de Seguridad adopte una decisión en contrario”.

Finalmente, el Consejo de Seguridad legitimó definitivamente este estatuto de excepción destinado a favorecer a las grandes potencias, mediante la Resolución Nº 1.497 de 1 de agosto de 2003, que al mismo tiempo que autorizó una fuerza multinacional en Liberia, sancionó que:

“Los ex funcionarios u oficiales, o los que están actualmente en servicio, de un Estado aportante que no sea parte del Estatuto de Roma o de la Corte Penal Internacional, quedarán sujetos a la jurisdicción exclusiva de ese Estado aportante en relación con todos los presuntos actos u omisiones dimanantes de la fuerza multinacional o de la fuerza de estabilización de la Naciones Unidas en Liberia, o relacionados con ellas, a menos que ese Estado aportante haya renunciado expresamente a dicha jurisdicción exclusiva”.

Por su parte, Estados Unidos propició desde entonces la suscripción de acuerdos de inmunidad bilaterales destinados a modificar por esta vía los alcances y efectos del Estatuto de Roma y proteger de esta manera tanto al personal militar como civil, que participa en misiones de paz.²⁸

28 *El Mercurio*, 12 de abril de 2006: “Derechos humanos: Cancillería dilata trámite de norma para reconocer al TPI, Subsecretario de RR.EE. informó que esperan resultado de debate en EE.UU”. La nota se refiere a las presiones que tiene el país en un sentido u otro para suscribir un acuerdo bilateral con Estados Unidos que asegure inmunidad a sus fuerzas.

Requisitos para juzgar delitos cometidos por Fuerzas de Paz

Para juzgar a un miembro de las Fuerzas de Paz en su país de origen y poder efectuar el reproche penal, es necesario que se reúnan coetáneamente tres requisitos:

- Que se cometa un delito en una misión de paz.
- Que en el país de origen del imputado existan normas atributivas que permitan el juzgamiento de hechos ilícitos cometidos en el extranjero, esto es, que se permita la “extraterritorialidad” de la ley penal nacional.
- Que este ilícito cometido en el exterior sea también delito en el país de origen del imputado (es decir, que el hecho sea constitutivo de delito en ambos lugares). En este sentido se plantea el problema más grave, pues no todos los ordenamientos penales contienen las mismas tipificaciones.

En Chile, por ejemplo, no están incorporados al ordenamiento jurídico penal, ni las infracciones graves que mencionan los Convenios de Ginebra, como tampoco los delitos del Estatuto de Roma.

De no reunirse estos requisitos, existiría impunidad y denegación de justicia.

5. Dificultades en Chile para el juzgamiento de delitos cometidos por Fuerzas de Paz

a. Normas atributivas para juzgar en Chile hechos cometidos en el extranjero

Para que en Chile un caso penal tenga una naturaleza multinacional, es necesario que se conjuguen tres factores de conexión:

- El derecho sustantivo penal nacional debe tipificar los delitos internacionales cometidos en el extranjero.
- El sistema procesal o subjetivo debe permitir que tribunales chilenos tengan competencia para conocer de asuntos cometidos fuera de sus fronteras.
- En el ámbito internacional debe reconocerse la competencia de tribunales chilenos para el juzgamiento de connacionales por delitos cometidos fuera de Chile. Esta fuente atributiva internacional puede originarse en acuerdos interestatales como los SOFAS o en tratados internacionales como el Estatuto de Roma.

El asunto de la tipificación de los delitos internacionales será tratado en el acápite siguiente. En relación con las normas procesales internas se estima que el ordenamiento jurídico chileno contempla normas atributivas para juzgar en Chile hechos penales ocurridos en el extranjero, aunque la regla general la constituye el principio de la territorialidad de la ley penal establecida en el artículo 5° del Código Penal que señala: *“la ley penal chilena es obligatoria para todos los habitantes de la república, incluso los extranjeros. Los delitos cometidos dentro del mar territorial o adyacente quedan sometidos a las prescripciones de este código”*.

El artículo 6° establece la excepción a la norma general y extiende la jurisdicción de la ley penal chilena a *“los crímenes o simples delitos perpetrados fuera del territorio de la república”* por chilenos o por extranjeros *“en los casos determinados por la ley”*.

Algunos de estos casos de excepción que señala la ley están contemplados en:

- El Código de Justicia Militar, respecto de los delitos cometidos en territorios ocupados y los delitos que afectan la soberanía y la seguridad exterior o interior del Estado (artículo 3° N° 1 y 5° N°3).
- Los casos de crímenes y simples delitos contra la seguridad exterior y soberanía del estado, establecidos en el artículo 106° del Código Penal en armonía con lo preceptuado en la Ley N° 12.927 sobre “Seguridad del Estado”.
- El artículo 6° del Código Orgánico de Tribunales señala que *“quedan sometidos a la jurisdicción chilena los crímenes y delitos perpetrados fuera del territorio de la república que a continuación se indican...”* y dentro de la enumeración de diez casos menciona en el numeral octavo ***“los comprendidos en los tratados celebrados con otras potencias”***.²⁹

Dentro de estos tratados caben precisamente los ya enunciados *“Convenio sobre Privilegios e Inmunidades”* de 1946 y el *“Convenio sobre Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado”* de 1995, que son los instrumentos que sirven de sustento a los SOFAS o SOMAS³⁰ destinados a mantener la inmunidad de jurisdicción de las fuerzas de paz.

29 Lo destacado es del autor.

30 El modelo de SOFAS fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución AGNU A/45/594 de 9 de octubre de 1994.

b. Dificultades para aplicar la ley penal chilena en delitos cometidos fuera del país dentro de una operación de paz

Existen dos tipos de delitos que pueden cometer los integrantes de las Fuerzas de Paz que participan en una intervención multinacional:

- Delitos comunes que contravienen ordenamientos jurídicos nacionales, ya sean de la jurisdicción ordinaria o del fuero militar.
- Delitos que contravienen el derecho penal internacional y que alteran la paz y la seguridad internacionales.

El tipo de delito que un integrante de las Fuerzas de Paz puede cometer en una operación de paz será potencialmente más grave, cuanto mayor sea la posibilidad de emplear fuerza letal en las maniobras según autoricen las Reglas de Enfrentamiento (ROEs).³¹ Aunque es difícil la comisión de delitos de genocidio, de lesa humanidad o de guerra en una misión de paz, dado que las operaciones son por lo general acotadas, se encuentran sujetas a distintos controles operacionales y tienen propósitos definidos para el resguardo de poblaciones afectadas por los conflictos armados, debe suponerse a lo menos en el ámbito académico, la posibilidad de ocurrencia de estos hechos deleznable.

De acuerdo a lo expuesto, debe desprenderse que si un integrante de las Fuerzas de Paz chileno comete un delito bajo el Capítulo VI, esto es en un suceso de paz, debiese ser juzgado en Chile según las normas comunes del Código Penal o de Justicia Militar, dependiendo del caso, situación que no tendría mayores dificultades jurídicas que la materialización de la repatriación del sujeto.

Pero si un militar o un carabinero chileno cometen un delito en una intervención bajo el Capítulo VII de las Naciones Unidas, es decir, en una situación de uso coercitivo de la fuerza, asalta la inquietud sobre cuál debe ser la norma sustantiva que debiesen aplicar los tribunales chilenos para tipificar un delito de guerra que no figure en el Código Penal, ni en el Código de Justicia Militar, pues ocurre que estos cuerpos normativos no han

31 SOTO MUÑOZ, Daniel. Instrumentos jurídicos para el planeamiento y conducción de operaciones de paz, (2005) *Política y Estrategia* N° 99, ANEPE: 79-81. Las Rules of Engagement” (ROEs), son directivas que establecen las circunstancias bajo las cuales las fuerzas de paz militares y policiales, pueden hacer uso de las armas. Tienen un origen y diseño que considera tres apreciaciones para su elaboración: a) Una apreciación política que enmarca la actuación armada dentro de los propósitos de la misión; b) Una calificación jurídica que está determinada por los alcances del mandato y c) Una evaluación militar, que regula el empleo de la fuerza en una forma eficaz y útil para el cumplimiento del objetivo, evitando siempre que se generen daños colaterales.

incorporado la gran mayoría de las infracciones, delitos u ofensas graves reconocidas como crímenes internacionales en el derecho penal internacional.

De esta manera, aunque el marco jurídico internacional e interno habilitan a los tribunales chilenos para conocer de delitos internacionales cometidos en el extranjero, la ausencia de ley penal sustantiva en este sentido inhibiría en la práctica a la justicia penal chilena para pronunciarse sobre la responsabilidad penal internacional de militares o carabineros chilenos.

De este vacío legislativo se desprenden cuatro posibilidades:

- Que el imputado chileno sea juzgado en el lugar donde se cometió el hecho, si es que en ese lugar existe un sistema judicial en funcionamiento que asegure el debido proceso, cuestión dudosa en los lugares donde normalmente se despliegan las operaciones de paz.
- Que se establezca un tribunal ad hoc por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en ejercicio del Capítulo VII, cuestión que debe descartarse ante la existencia de un tribunal internacional permanente establecido precisamente para estos casos.
- Que sea juzgado por un tribunal de cualquier país que se atribuya competencia universal, cuestión de difícil ocurrencia, dada la escasa jurisprudencia después del caso Eichmann.
- Que sea enjuiciado por un tribunal internacional con competencia “supletoria” o “complementaria”, como sería la Corte Penal Internacional. Caso que parece el más probable y del que el país no se encuentra excluido por la sola declaración de inconstitucionalidad efectuada por el Tribunal Constitucional, ya que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas,

*“actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de San Francisco, puede remitir al fiscal una situación en que aparezca haberse cometido uno o varios de aquellos crímenes. En este caso no será necesario, para que la Corte pueda ejercer su competencia, que sean partes en el estatuto el Estado del lugar de comisión del delito ni el de la nacionalidad del delincuente”.*³²

32 GARCÍA LABAJO, Juan M. Teniente Coronel Auditor, Algunos Aspectos Procesales de la Corte Penal Internacional (2002) Ministerio de Defensa de España. La función de asesoramiento jurídico militar internacional y otros temas jurídicos militares. Madrid: 303.

El principio de la complementariedad importa precisamente que la Corte Penal Internacional interviene cuando las jurisdicciones locales no pueden o no quieren investigar casos graves.

La base legal mínima que se requiere para inhibir a la Corte está definida porque: a) Los procesos judiciales de los Estados garanticen el debido proceso de acuerdo a los estándares internacionales que fijan los convenios internacionales que regulan la materia; b) Que el Estado haya iniciado la investigación o hubiere procedido al enjuiciamiento del imputado y c) Que los crímenes del estatuto estén tipificados en la ley interna. *A contrario sensu*, si no se reúnen estos requisitos, solamente cabe la actuación del órgano jurisdiccional internacional.

6. Conclusiones

La persona humana, o persona natural, se ha convertido convencional y progresivamente en un sujeto del derecho internacional en términos activos y pasivos. En la segunda calidad es capaz de responder internacionalmente por delitos que contravengan el ordenamiento jurídico penal internacional.

Los alcances de esta responsabilidad han podido perfilarse y definirse paralelamente al desarrollo histórico de procesos penales internacionales de los que hay antecedentes ya desde el siglo XV, pero que adquieren características de tales a partir del reconocimiento del derecho consuetudinario que hicieron las sentencias de los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg y Tokio.

A partir de esta jurisdicción penal temporal y específica se planteó la necesidad de codificar los delitos y de estructurar sistemas jurisdiccionales sólidos y permanentes. Las experiencias de los Tribunales Penales Internacionales de la ex Yugoslavia y Ruanda sirvieron para ilustrar sobre las características que debía tener un tribunal de carácter permanente que diera garantías para un debido enjuiciamiento, reconociendo los principios generales del derecho penal.

Mientras los tribunales ad hoc consagraron la primacía de los tribunales internacionales por sobre las jurisdicciones nacionales, el Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional como órgano jurisdiccional permanente, estableció un mecanismo supletorio de juzgamiento frente a crímenes que históricamente habían resultado repugnantes. De acuerdo al principio de complementariedad, la Corte solamente puede actuar cuando los Estados no han ejercido su jurisdicción penal respecto de los delitos contemplados en el estatuto.

El Estatuto de Roma debía significar un cambio en el marco jurídico internacional para las operaciones de paz, en cuanto a que si hasta la fecha los delitos cometidos por las Fuerzas de Paz quedaban sometidos a las jurisdicciones

penales (militares normalmente) de los países de origen, lo normal era que a partir del Estatuto se determinara un esquema de común aplicación para los casos más graves.

El establecimiento de un sistema judicial criminal único para los integrantes de operaciones de paz parecía ser la tendencia natural atendida la evolución que sufría la noción de responsabilidad penal individual en el seno de las Naciones Unidas y considerando la creciente participación del Consejo de Seguridad en la solución de conflictos a través del uso de la fuerza coercitiva que autoriza el Capítulo VII de la Carta. Por otra parte, las Fuerzas de Paz ya habían cometido delitos en sus intervenciones en los años noventa, lo que llevó a que a fines del mismo decenio Naciones Unidas reconociera expresamente que las normas del Derecho Internacional Humanitario le resultaban totalmente aplicables.

No obstante, atendiendo las objeciones de países como Estados Unidos, el Consejo de Seguridad, utilizando la facultad que concede el artículo 16° del Estatuto, excluyó de su competencia a los integrantes que pertenecían a Estados que no eran parte, creando así un régimen discriminatorio para las fuerzas de paz de origen nacional distinto.

De esta manera, pese al valor moral y jurídico del Estatuto de Roma, la jurisdicción penal para los delitos cometidos en operaciones de paz sigue radicada en los tribunales del Estado de nacionalidad de las fuerzas, primando sobre la jurisdicción internacional la inmunidad que otorgan los SOFAS, los tratados bilaterales y las enmiendas del Consejo de Seguridad.

Con todo, el caso chileno sigue siendo particular, pues en el evento hipotético que militares o carabineros chilenos participaran en la comisión de crímenes internacionales, los imputados no podrían ser juzgados en Chile aun cuando existen normas atributivas en el derecho interno que permiten conocer de delitos cometidos en el extranjero. La dificultad no solamente estriba en que no se ha ratificado el Estatuto de Roma, sino en que no se podría invocar el principio de complementariedad para inhibir a la Corte, dado que los crímenes que el Estatuto contempla no se han incorporado al ordenamiento jurídico nacional.

La posibilidad cierta de que en todo evento las personas que cometan un delito de carácter internacional en el extranjero puedan ser juzgados en Chile, es una cuestión pendiente no sólo dentro del debate político nacional, sino que también es un asunto no resuelto en el ámbito de la aplicación efectiva del derecho internacional de parte de nuestros tribunales.

**USTED PUEDE
NAVEGAR SEGURO**



D Armada de Chile
DIRECTEMAR
www.directemar.cl





ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 5981000

Fax: 5981000 Anexo 1043

Página Web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl