



Nº 103

2006

POLÍTICA y ESTRATEGIA

MIGUEL NAVARRO MEZA

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE
DEFENSA. NOTAS PARA UN DEBATE
NECESARIO. (I PARTE)

CRISTIÁN LEYTON SALAS

RIESGOS DE LAS MEDIDAS
DE CONFIANZA MUTUA Y DE
TRANSPARENCIA MILITAR

IVÁN WITKER BARRA

EL CEDRO EN EL SUELO, O EL
CAMINO DEL LÍBANO AL VACÍO
DE PODER

JORGE VERSTRYNGE ROJAS
GEMA SÁNCHEZ MEDERO

RESISTENCIA Y GUERRA ASIMÉTRICA

FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO

LA IDENTIDAD EN LAS RELACIONES
INTERNACIONALES

JULIO SOTO SILVA

LOS DESAFÍOS DE LO CONJUNTO.
¿UN ESCOLLO MUY GRANDE PARA
AVANZAR EN ESA DIRECCIÓN?...
ALGUNAS REFLEXIONES

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



N° 103

SANTIAGO, CHILE, JULIO - SEPTIEMBRE 2006

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



ISSN-0716-7415

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Fernando Duarte Martínez-Conde

Editor

Juan Araya Díaz

Secretario

Iván Rojas Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

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” es una instancia de reflexión académica, que ofrece sus páginas a profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, invitándolos a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés, a través de esta publicación 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 son de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
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
★ Hacia una nueva Política de Defensa. Notas para un debate necesario. (I Parte) ____ Profesor Miguel Navarro Meza	9
★ Riesgos de las Medidas de Confianza Mutua y de transparencia militar _____ Profesor Cristián Leyton Salas	51
★ El Cedro en el suelo, o el camino del Líbano al vacío de poder _____ Doctor Iván Witker Barra	63
★ Resistencia y guerra asimétrica _____ Doctor Jorge Verstrynge Rojas Señora Gema Sánchez Medero	74
★ La identidad en las relaciones internacionales _____ Doctor (C) Francisco Le Dantec Gallardo	102
★ Los desafíos de lo conjunto. ¿Un escollo muy grande para avanzar en esa dirección?... Algunas reflexiones _____ Profesor Julio Soto Silva	112

EDITORIAL

La historia indica que una de las políticas públicas más condicionadas por factores internacionales y elementos domésticos es la política de defensa. Dicha situación deriva de su misma naturaleza, que se define en el punto intermedio entre la política doméstica y la internacional del Estado y de sus contenidos, que se nutren tanto de elementos políticos y filosóficos internos como de componentes externos.

El cientista político y abogado, Miguel Navarro Meza, formula algunas consideraciones sobre la naturaleza y la definición de la política de defensa en el primer artículo de la presente edición de la revista Política y Estrategia. En su trabajo, primero de dos partes, el académico afirma que la globalización como fenómeno social hace progresivamente más difícil establecer diferencias muy tajantes entre los condicionantes externos y aquellos de origen estrictamente doméstico.

En el segundo artículo de la presente edición –que tiene en sus manos– el candidato a doctor en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago de Chile, Cristián Leyton Salas, plantea que la implementación de regímenes de Confianza Mutua y de Transparencia Militar genera oportunidades, pero también riesgos. El autor reconoce que existe abundante literatura de los efectos positivos respecto a integrar e implementar programas de mayor interrelación política y militar entre los estamentos armados de defensa y seguridad interestatales. Sin embargo, señala que se constata un vacío respecto a los factores de riesgo que le están asociados.

Para el autor, las Medidas de Confianza Mutua (MCM) no constituyen el fin último, sino que son el medio para alcanzar relaciones de conciliación plena entre los Estados.

El reciente conflicto en el Líbano entre Israel y la guerrilla Hezbollah centra la atención del académico Iván Witker Barra. Señala que las singularidades del Líbano lo convierten en un paradigma para el análisis internacional. Situada en el flanco occidental de la zona conocida como el Medio Oriente, esta nación habitada por poco menos de 4 millones de habitantes se debate desde mediados de los 70 en agudas crisis, producto de decisiones erróneas en el plano político interno y externo, que motivaron intervenciones extranjeras y lo convirtieron en arena de sangrientas luchas políticas y cruentas batallas, guiadas por intereses de terceros.

De ahí que en su artículo, Witker Barra describa a el Líbano como el prototipo moderno de un país sumido en un total vacío de poder.

Los autores españoles, Jorge Verstryngue Rojas y Gema Sánchez Medero, dedican un ensayo para describir lo que, a su juicio, es una evidente hipertrofia de

Estados Unidos, la única superpotencia mundial desde la caída del Muro de Berlín. A lo largo del artículo los autores hispanos abordan y analizan la incidencia que algunos de los desafíos planteados tienen sobre la búsqueda constante de una limitación del poder estadounidense, entre ellos la guerra económica, la guerra asimétrica o el efecto de recuperación.

“La identidad en las relaciones internacionales”, elaborado por el doctor (C) en Estudios Latinoamericanos, mención Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile, Francisco Le Dantec Gallardo plantea que el concepto de identidad ha adquirido mucha importancia en el plano de las relaciones internacionales, en razón de que su comprensión ayuda al análisis de las interacciones entre los Estados y especialmente entre los pueblos.

El trabajo de Le Dantec tiene por propósito plantear la importancia de la identidad en los análisis del campo de las relaciones internacionales, diferenciándola del concepto de cultura, que puede abarcar a varias identidades.

El artículo que cierra la edición 103 de la revista Política y Estrategia se titula “Los desafíos de lo conjunto. ¿Un escollo muy grande para avanzar en esa dirección?... Algunas reflexiones”, escrito por el profesor Julio Soto Silva. En él, Soto señala que el avanzar hacia lo conjunto “trae una serie de desafíos que es necesario tener presente”, como por ejemplo la “interoperabilidad”, considerado requisito fundamental para actuar en forma conjunta, así como también el desarrollo de procesos de distinta índole que permitan mejorar aspectos de mando y control, equipamiento, entrenamiento de mandos y unidades, sistemas de armas y procedimientos de apoyo logístico.

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE DEFENSA

Notas para un debate necesario

I Parte

MIGUEL NAVARRO MEZA*

By their very nature, public policies are dynamic and are under constant evolution. One of the most dynamic of such policies is the Defence Policy as it is affected by both internal and external issues. Such distinction however is rather arbitrary and nowadays rather blurred. This is specially true in the current globalization trend, but it is still a useful tool to classify the various elements that frame the definition of that policy.

The definition or modernization of any defence policy is always a complex issue as it requires political willingness, technical acumen and the ability to correctly asses the several complex issues the are at stake on any such initiatives. Besides that, defence policies ought to be modernised whenever the international situation changes or the position of the country in the International System evolves, or both.

Chile is precisely in such a situation, as the position of the country within the Community of Nations is changing, specially in terms of its responsibility towards the achievement of international peace and security. At the same time, as one of the mayor tenets of the post Cold war period is the growing demand of the International System towards emergent medium powers in terms of their contribution to regional and even global security, there is also growing pressure towards Santiago about this issue. All this suggests that Chile must define a new Defence Policy, something that has been already referred to by the Ministry of Defence authorities. In such scenario it seems both useful and prudent to analyse in depth the theoretical definition of a Defence Policy and the way in which the different issues affect such definition.

* Abogado, Cientista Político. MA, Mphil Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Jefe de la Cátedra de Estudios Políticos y Jurídicos de la Defensa. Profesor de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile. Profesor concurrente de la Academia Diplomática "Andrés Bello" del Ministerio de Relaciones Exteriores; profesor invitado del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Viña del Mar.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA NATURALEZA Y LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

Ideas preliminares

Las políticas públicas, por definición y por su naturaleza, son fundamentalmente dinámicas y están sometidas a una permanente evolución. Desde luego, en cuanto tales políticas constituyen la manifestación concreta de la labor de “gobierno” como distinta de la de “administración” que realiza el Ejecutivo,¹ reflejan las orientaciones filosóficas y los postulados políticos de cada administración; en tal sentido, estas políticas constituyen manifestaciones concretas de la orientación que otorga a la sociedad el grupo político dominante y, considerando las alternancias en el poder propias del sistema democrático, evolucionan conforme lo hace la política doméstica.

Paralelamente, las políticas públicas deben adaptarse a los cambios en el entorno que afectan su ejecución. Así, por ejemplo, en el campo de la educación, las políticas respectivas deben asumir la evolución de la estructura demográfica del país, que inciden directamente en el número de alumnos en los distintos niveles de enseñanza en un período determinado. Algo similar ocurre con las políticas de salud y con otras de naturaleza eminentemente social. En este mismo sentido, el desarrollo y la evolución de la tecnología han constituido un fuerte incentivo de cambio en las políticas públicas, tanto en sus aspectos cualitativos como en sus variables financieras y en sus efectos sociales: en el siglo XIX la expansión masiva de los ferrocarriles, principalmente en Europa y en Estados Unidos, pero también en algunos países de América Latina, afectó significativamente su patrón de desarrollo social y la forma de distribución poblacional sobre sus territorios nacionales y, por su intermedio, su evolución general como país.

Desde otro punto de vista, se tiene que, dependiendo de su naturaleza, los factores que afectan a las políticas públicas serán sólo de raigambre interna o incluirán también elementos del entorno internacional del país. Desde luego, la globalización como fenómeno social hace progresivamente más difícil establecer diferencias muy tajantes entre los condicionantes externos y aquellos de origen estrictamente doméstico; lo mismo es válido respecto del desarrollo de las comunicaciones y la informática; así por ejemplo, el acceso masivo a Internet ha generado patrones específico de intercambio cultural lo que, a su turno se ha manifestado en

1 Esta diferencia es reconocida en los ordenamientos constitucionales modernos, así como en la doctrina jurídica constitucional. Ver a este respecto, por ej., SILVA Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, 2000, Tomo I, Capítulo VI. En el Derecho Positivo chileno, tanto la Constitución Política como su legislación complementaria reconocen igualmente esta distinción. Así, por ejemplo, el artículo 24 radica en el Presidente de la República “el gobierno y la administración del estado”, y el artículo 22 de la ley 19.653, texto refundido de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado que establece que los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores de gestión pública.

las políticas sociales, comunicacionales e incluso migratorias de numerosos países. Ciertamente, estos fenómenos no son nuevos pero el desarrollo tecnológico y los efectos de la modernidad han incrementado sus efectos.

Por tradición, una de las políticas públicas más condicionadas por factores internacionales y por elementos domésticos es la política de defensa. Naturalmente, esta situación deriva de la naturaleza de tal política, que se define en el punto intermedio entre la política doméstica y la política internacional del Estado² y de sus contenidos, que se nutren tanto de elementos políticos y filosóficos internos como de componentes externos. En este sentido, la política de defensa ha sido siempre evolutiva, aun antes que se acuñase el concepto mismo: así, por ejemplo, en el siglo XIX la introducción de los ferrocarriles, el desarrollo de la artillería y de las armas automáticas, especialmente hacia fines del período, tuvo efectos significativos tanto en la táctica como en la estrategia terrestre y, por su intermedio, en la formulación de los objetivos de la función de defensa y la determinación de los medios para ejecutarlos.³ Lo mismo es válido con respecto a los cambios en la estructura social de muchos países: en Gran Bretaña, por ejemplo, los efectos sociales de la Revolución Industrial determinaron en buena medida el sistema de reclutamiento del Ejército británico y de la Marina Real y, por su intermedio, la composición misma de éstos desde mediados del siglo XIX hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial; algo similar ha ocurrido por ejemplo, en el Ejército de Estados Unidos en relación al reclutamiento de extranjeros y respecto de su condición de instrumento de inserción y movilidad social.⁴ Esta condición evolutiva de la política de defensa se proyecta en la actualidad en cuanto, considerando los profundos cambios habidos en los esquemas de seguridad internacional propios de la Posguerra Fría, no es aventurado decir que las políticas de defensa de numerosos Estados se hayan en un período de transición dinámica. Esto es particularmente perceptible en el

2 DILLON, G.M. (ed.) *Defence Policy Making a comparative analysis*. Leicester Univ. Press, 1988, Introduction y NAVARRO, Miguel. Política de Defensa. Los parámetros de la Decisión Revista "Política y Estrategia" N° 85, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, 1995.

3 En lo que dice relación con el efecto general de los ferrocarriles en las prácticas de la guerra, ver ADDINGTON, Larry H. *The Patterns of War Since the Eighteen Century*. Indiana Univ. Press, 1984. Respecto del efecto específico de los ferrocarriles en la Guerra Civil Norteamericana, ver MILLET Allan R. & MASLOWSKI, Peter. *For the Common Defence a Military History of America*, especialmente Capítulo Seis. En el que dice relación con los efectos tácticos, tecnológicos y políticos de la introducción de las armas automáticas, ver ELLIS, John. *The Social History of the Machine Gun*. The John Hopkins Univ. Press, 1975.

4 En el caso británico, para muchos jóvenes el enganche en el Ejército o en la Marina Real constituían una de las pocas alternativas de escape del círculo de la pobreza generado por la Revolución Industrial en las zonas urbanas y, al mismo tiempo, era una alternativa para subir en la escala social entre aquellos que provenían del ámbito rural. El "aceptar el chelín de la Reina" constituía una aspiración muy generalizada en la época diríase más clásica del capitalismo menchestariano y aseguraba una fuente constante de reclutas para ambas fuerzas. En este mismo período, el Ejército norteamericano era utilizado masivamente por los inmigrantes como un medio de subsistencia inmediata a su arribo al país y como un mecanismo de integración en la sociedad estadounidense. En la Guerra Civil sirvieron en los ejércitos del norte más de 300.000 inmigrantes, muchos de los cuales se reclutaron tan pronto como arribaron a los puertos clásicos de desembarco. Esta característica del Ejército de Estados Unidos ha perdurado hasta la actualidad. En relación al tema británico ver, por ejemplo, ASCOLI, David. *A Companion to the British Army 1660-1983*. Book Club Associates, London, 1984, Introduction. En lo que respecta al tema estadounidense ver MILEET & MASLOWSKI *op. cit.*, especialmente capítulo seis.

caso de las potencias medianas que constituyen actores relevantes en sus escenarios regionales o que están incrementando su perfil estratégico y político, aunque el fenómeno no es privativo sólo de este tipo de países.⁵

Chile es uno de los países que está experimentando cambios significativos en la forma de asumir y ejecutar la función de defensa. En la actualidad, el país no sólo está condicionado por la evolución de los esquemas de seguridad internacional, que afectan principalmente sus responsabilidades para con la comunidad de naciones en la consecución de la paz y la estabilidad, sino también por la normalización definitiva de las relaciones cívico-militares en el seno de su sistema político, otro factor de evolución de las políticas de defensa en los sistemas comparados.⁶ Paralelamente, su política de defensa está acotada por el entorno regional, caracterizado por la subsistencia de políticas de poder, intereses nacionales contrapuestos, inestabilidades políticas internas en algunos actores con efectos reflejos en la seguridad y, en el último tiempo, el surgimiento de ejes ideológicos respecto de los cuales Santiago resulta, en mayor o menor medida, excéntrico.

En este escenario, Chile ha desarrollado un proceso modernizador en el campo de la defensa, mas éste ha estado centrado fundamentalmente en los aspectos netamente militares de la misma; en efecto, desde comienzos del decenio pasado, las tres ramas de las Fuerzas Armadas han desarrollado programas de modernización tecnológica, organizacional, de instrucción y de administración de sus recursos humanos y financieros. Estos programas han sido planificados y ejecutados en forma individual por cada institución y con independencia respecto de las otras y del Ministerio de Defensa, aunque con la venia nominal de este último. En consecuencia, representan las visiones particulares de cada fuerza respecto de la evolución de las condiciones de seguridad de la república y del desarrollo doctrinal y tecnológico de la ciencia militar en la Posguerra Fría, así como de su contribución individual al desarrollo del país.⁷ Posteriormente, y según es bien sabido, el Ministerio de Defensa inició un programa de modernización propio, orientado a dotarse de mayores capacidades decisionales respecto de la planificación y ejecu-

5 En relación a la modernización en el campo de la defensa, ver NAVARRO, Miguel. *Modernización en Defensa; requisitos de un proceso exitoso* Revista "Política y Estrategia" N° 98, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, 2005.

6 DESCH, Michael. *Civilian Control over the Military; The Changing Security Environment*. The John Hopkins Univ. Press 2001.

7 Una excelente manifestación de este proceso individual de modernización institucional lo constituye la denominada Estrategia de los Tres Vectores desarrollada por la Armada de Chile. Esta concepción identifica en primer lugar, un Vector Naval, que comprende el aporte de la Armada al eje central de la Política de Defensa de Chile, es decir, a la disuasión y si esta fracasa, implica la protección y la defensa de la soberanía y los intereses vitales del país mediante el empleo activo de la fuerza; un Vector Internacional, que constituye la utilización de los recursos de la Armada como instrumentos de apoyo a la posición internacional de Chile, lo que comprende desde visitas de cortesía a la participación de la Armada en operaciones internacionales de seguridad, y un Vector Marítimo, que asume el apoyo que otorga la Armada por medio de sus organizaciones especializadas a la seguridad de las operaciones marítimas y otras tareas afines que tienen directo impacto en el desarrollo nacional.

ción de la función de defensa, de una capacidad de gestión real de los recursos del Sistema de la Ley del Cobre y, en tiempos más recientes, orientado a incrementar e incentivar el desarrollo de lo conjunto en las Fuerzas Armadas.⁸

Un hito especialmente relevante en este proceso, en lo que al Ministerio de Defensa se refiere, fue la definición de una política de defensa nacional, expresada en el *Libro de la Defensa 2002*. Objetivamente y más allá de una cierta retórica dogmática al respecto, esta fue la primera vez que se definió y difundió una política de tales características en la historia del ejercicio de la función de defensa en Chile y, como tal, constituye la guía inicial para la utilización del recurso militar en el posicionamiento internacional del país.⁹

La condición evolutiva de la política de defensa y, naturalmente, de sus fundamentos es especialmente aplicable a la situación chilena habida cuenta de su calidad de potencia mediana emergente; además, sabido es que para este tipo de países las condiciones de seguridad internacional han evolucionado aceleradamente en los últimos años, lo que no alcanzó a ser debidamente aquilatado en los debates del *Libro de la Defensa 2002*, que se realizaron el año anterior.

Desde otro punto de vista, en el libro referido se reconoce la ausencia de una política de seguridad nacional. Este último punto es especialmente destacable en la medida que la política de seguridad nacional,¹⁰ por definición, constituye la instrumentalización de una gran estrategia nacional la que, a su turno, es la visión única y sinérgica de todos los recursos de posicionamiento del Estado en el sistema internacional, una cuestión especialmente relevante para las potencias medianas en la actualidad.¹¹ Esta es una deficiencia importante para el caso chileno y que apunta de lleno a una debilidad endémica de su forma de posicionamiento en el sistema internacional, cual es la insuficiente coordinación entre su política exterior y su política de defensa, aun antes que se acuñasen tales conceptos. Esta situación, aunque explicable y aún aceptable en el pasado, no es viable en la actualidad, en la medida que el país debe asumir las responsabilidades internacionales inherentes a

8 Esta parte está tomada del artículo titulado Modernización en Defensa requisitos de un proceso exitoso, del mismo autor del presente artículo y publicado en el número 98 de la revista "*Política y Estrategia*", Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, 2005.

9 Para cualquier observador sagaz e independiente, es evidente que el *Libro de la Defensa 1997*, más allá de la retórica exitista que lo apoyó, no constituyó la expresión de una política de defensa en el sentido pleno del término y que tampoco reunió las características propias de los libros blancos de la defensa en la forma en que son publicados en los sistemas políticos comparados. Sin embargo, el libro de 1997 sí fue un excelente ejercicio en la generación de confianzas mutuas entre los estamentos político y militar y, en tal sentido, constituyó uno de los hitos más relevantes en la normalización definitiva de las relaciones civiles-militares en Chile.

10 *Libro de la Defensa 2002*, Ministerio de Defensa Nacional, Chile, 2003, p. 80, acápite 4.1.

11 Ver NAVARRO M., Gran Estrategia Nacional, un modelo de inserción de las potencias medianas en el sistema internacional Revista "*Política y Estrategia*" N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, 2005. Cabe hacer presente, con todo, que la definición de política de seguridad nacional contenida en el Libro de la Defensa (ver nota anterior) contiene muchos resabios de la antigua Doctrina de Seguridad Nacional propia de la Guerra Fría y hoy completamente superada, tanto en sus aspectos conceptuales como en su aplicabilidad política.

su condición, lo que implica la generación de una visión única, integrada y sinérgica de su inserción externa.

Lo mismo es válido respecto de la inserción regional de Chile, especialmente en un escenario político afectado por el surgimiento de elementos ideológicos internacionales y que tienen efectos directos sobre la condición de seguridad local. Un ejemplo de la necesidad de generar una visión conjunta, amplia de la seguridad nacional en su sentido moderno, lo constituye todo el problema energético del país, que es posiblemente su más grande desafío internacional actual y que, naturalmente, tiene aristas tanto diplomáticas como de seguridad. A mayor abundamiento, es necesario integrar los distintos programas de modernización de las Fuerzas Armadas y el de la estructura superior de la defensa, en términos de generar una visión única y sinérgica de todo el proceso, para lo cual la política de defensa resulta el instrumento más idóneo.

Fluye de lo expresado entonces que, dentro del proceso general de modernización del ejercicio de la función de defensa en Chile, prioritariamente se debe incorporar una revisión y actualización de la política de defensa vigente en términos de:

- i) Incluir en plenitud su condición de potencia mediana emergente y los efectos que ello trae aparejado en términos militares y de seguridad.
- ii) Subsumir y compatibilizar los aspectos permanentes de la política de defensa con los factores emergentes en el escenario de seguridad externa de la república.
- iii) Sistematizar y coordinar los procesos de modernización del sector defensa actualmente en curso, con énfasis en el ámbito doctrinal, en el incremento de la capacidad de conducción política y muy especialmente en la conducción conjunta.
- iv) Racionalizar el proceso de asignación de recursos al sector defensa, especialmente los correspondientes a inversión de capital.
- v) Generar el componente político correspondiente a la defensa para la integración de una política de seguridad nacional que, a su turno, sea la expresión de una gran estrategia nacional de inserción del país en el sistema internacional.

Naturalmente, la política de defensa así concebida compartirá las características, condicionantes y limitaciones que son propias de toda política de esta naturaleza. En tal sentido, esta política necesariamente será una continuación de la actualmente existente y deberá asumir los elementos inmutables que la carac-

terizan, así como los componentes y condicionantes heredados de la anterior administración, especialmente en cuanto a sus patrones de inversión de capital. Al mismo tiempo deberá aquilatar los nuevos referentes de seguridad de la república, especialmente aquellos de naturaleza más global y propios de su calidad de potencia mediana.

Lo expresado sugiere el objeto de este trabajo. Se trata de analizar en esta primera parte los elementos teóricos que inciden en la formulación de una política de defensa, sus dinámicas e integración y, en seguida, en la segunda parte, ponderar los elementos específicos que inciden sobre la condición de seguridad de Chile y la forma cómo éstos influirían en la política de defensa eventualmente resultante. Igualmente, se ponderan los efectos de la referida política de defensa en el proceso general de modernización del ejercicio de la función de defensa en Chile. Cabe hacer presente que no obstante una cierta retórica efectista al respecto, existe evidencia en el sentido de que muchos de los aspectos teóricos implícitos en la definición de la política de defensa no han sido plenamente asumidos en la comunidad de la defensa ni por el estamento político en los cuales, en algunos casos, se priorizan sin ambages sólo sus componentes financieros; además, el carácter esencialmente dinámico de tales procesos sugiere su actualización continua, especialmente en el escenario político doméstico e internacional vigente de la república. En este sentido, este artículo debe entenderse como complementario de aquel publicado en el número 98 de esta revista, acerca del sentido y alcance de la modernización de la defensa y como una actualización ampliada del artículo sobre política de defensa contenido en el N° 67 de la misma.

I. La política de defensa, su naturaleza y definición

Como casi todo en el campo de las ciencias sociales, el concepto de política de defensa admite múltiples definiciones. Desde luego, el *Libro de la Defensa* 2002 la define como un conjunto de “*principios y criterios con que el Estado orienta su función de defensa con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y a contribuir al logro de los demás objetivos nacionales*”. De igual modo, según el libro, tal política “*entrega los lineamientos generales para estructurar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional*”.¹² La definición anotada es, diríase, clásica tanto en su aproximación conceptual teórica como en su contenido; en sus aspectos teóricos en cuanto efectivamente, las políticas públicas tienden a ser definidas como conjuntos de principios, criterios y orientaciones en torno a un aspecto determinado del quehacer público¹³ y en cuanto a su contenido porque esta definición apunta básicamente a la protección

12 Ver *Libro de la Defensa* 2002, Parte III Política de Defensa Nacional, Capítulo 1, Conceptos y Definiciones, p. 77.

13 Ver LAHERA P., Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2002, Primera Parte.

de la soberanía del territorio nacional y se concentra fundamentalmente en la idea de amenaza, riesgo u obstáculo que puedan afectar los intereses nacionales, con lo cual recoge lo que ha sido la actitud tradicional de las Fuerzas Armadas en torno a su función.¹⁴ Cabe destacar que la definición del *Libro de la Defensa 2002* sólo contiene una tenue referencia proactiva, al aludir al logro de “los demás objetivos nacionales” como uno de los objetivos de la política de defensa nacional.

Ciertamente, la concepción clásica de la política de defensa mantiene un alto grado de validez en los escenarios políticos y estratégicos contemporáneos pero es un hecho que, progresivamente, está siendo superada por aproximaciones más amplias, omnicomprensivas y proactivas que asumen plenamente la utilización del instrumento militar del Estado, no sólo como garantía de su existencia independiente en el sistema internacional sino también como medio de inserción y posicionamiento suyo en dicho sistema. En esta óptica parece más adecuado definir la política de defensa como *aquella parte de la política pública general del Estado, definida por el gobierno y que determina y asume los requerimientos estratégicos y de seguridad derivados del posicionamiento del país en el sistema internacional, orienta la ejecución de la función de defensa, identifica y asegura los medios para cumplir dichos requerimientos incluyendo los recursos humanos y materiales necesarios y, como toda política pública, establece mecanismos de control de su eficiencia y eficacia.*¹⁵

La definición indicada tiene tres ventajas comparativas sobre aquellas de índole más clásicas:

- i) Es más amplia, en cuanto incorpora no sólo lo relativo a la defensa y protección del territorio sino que comprende también los demás contenidos de la función de defensa, especialmente en cuanto instrumento de política exterior del país y de su posicionamiento en el sistema internacional.
- ii) Alude en forma específica a la cuestión de los medios y recursos para implementar la función de defensa, especialmente el manejo de los recursos correspondientes, y
- iii) Por último, pero de ninguna manera menor, asegura la adhesión de la política de defensa al concepto de *accountability*, es decir, el ejercicio del buen gobierno. Este último punto es fundamental en la medida que, por una parte, es un componente de la conducción política de la defensa¹⁶ y,

14 Ver a este respecto VARAS, A. & CRUZ JOHNSON, R. (eds.) *Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina*. FLACSO/ CEDESTRA, 1992.

15 Definición del autor.

16 Ver NAVARRO, Miguel. La Conducción Política de la Defensa. Revista “*Política y Estrategia*” N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago de Chile, 2005, Parte III.

en segundo término, sabido es que el ejercicio de la función de defensa se ejecuta mejor cuanto mayor es la legitimidad social de la misma lo que, a su turno, presupone un amplio nivel de información de la opinión pública sobre sus contenidos y la forma en que se materializa. Además, esta legitimidad es tanto mayor cuanto mayor es la posibilidad del Estado de utilizar sus instancias formales de fiscalización las que, en los sistemas bicamerales, como el chileno, están radicadas en la cámara baja. Así, fluye de lo expresado, que esta definición representa mejor los actuales elementos componentes de una política de defensa y es, a la vez, más funcional a su modernización lo que la hace especialmente aplicable al caso chileno.

La definición de la política de defensa es igualmente una cuestión compleja y que la diferencia de las demás políticas públicas, con la evidente excepción de la política exterior, cuyos parámetros de definición son, en lo sustancial, similares. Convencionalmente y en una óptica politológica, la política de defensa se define en el punto intermedio entre la política exterior entendida en su sentido amplio de posicionamiento del Estado en el sistema internacional y la política doméstica del país, entendida igualmente en una óptica amplia.¹⁷ Esta lógica de definición de la política de defensa es concordante con su naturaleza en cuanto, por una parte, debe asumir las realidades derivadas de la ubicación del país en el concierto de las naciones y, paralelamente, la forma cómo la sociedad política en su conjunto y en representación de la sociedad civil, asumen tal realidad en la perspectiva de la seguridad internacional del país.

Por otra parte, en su contenido material, la definición de la política de defensa es responsabilidad del Ejecutivo y, en tal sentido, es parte y comparte los principios y orientaciones generales y específicas del grupo político que ejerce el poder, como parte de su función de "gobierno".¹⁸ Ésta es una cuestión importante en la medida que doctrinariamente se atribuye a la política de defensa el carácter de política de Estado, es decir, que sus postulados deberían ser compartidos por todos los referentes políticos y, en consecuencia, estar por encima de los proyectos de los gobiernos específicos y así no verse afectados por las alternancias en el poder propias de los sistemas representativos. Esta aproximación es recogida en el *Libro de la Defensa 2002*.¹⁹ Sin embargo, en la práctica, cada administración define e implementa su propia política de defensa, en un ejercicio que es algo más que la mera adaptación de la política ya existente a la evolución de las circunstancias domésticas o internacionales; por el contrario, este proceso es la forma como cada gobierno asume el ejercicio de la función de defensa, según sus postulados

17 Este planteamiento está tomado originalmente de la tesis de Dillon (Dillon, G.M. en *Defence Policy op. cit.*) con modificaciones y adecuaciones del autor.

18 Ver nota 1.

19 Libro de la Defensa 2002, *op. cit.*, p. 77.

políticos, financieros y valóricos y, en algunos casos, la experiencia personal con la defensa de sus autoridades políticas.²⁰ La definición de la política de defensa es, entonces, un componente fundamental de la conducción política de la función de defensa y comparte sus procesos y ritualidades.²¹

No obstante lo expresado y en mérito del valor que tiene la continuidad en ámbito de la defensa, la política respectiva debe –idealmente– representar la forma como la sociedad política en su conjunto asume la problemática de defensa de un país, en representación de la sociedad civil. Ello presupone normalmente la existencia de diversas visiones sobre defensa y seguridad en el seno de la política doméstica, las que deben ser adecuadamente incorporadas en la política resultante. Naturalmente, esto dependerá de las relaciones de poder al interior de cada sistema político y de la forma como las fuerzas políticas que están en la oposición encaren su rol republicano.²² No es aventurado decir que en el sistema represen-

20 Uno de los casos más emblemáticos del efecto de la experiencia personal en la definición e implementación de una política de defensa lo constituye el de André Maginot, Ministro de Defensa de Francia entre 1920 y 1922 y luego desde 1929 a 1932. Maginot combatió como soldado de infantería en la Primera Guerra Mundial, experimentó el horror de las trincheras y fue gravemente herido en Verdún, en 1916. Como Ministro, fue de los primeros en advertir la vulnerabilidad de Francia en el este y las capacidades de reconstrucción de Alemania, así como la falsa sensación de seguridad que dejó en París la victoria de 1918. Cuando en el decenio de los 20, el Estado Mayor del Ejército francés diseñó una estrategia defensiva frente a Alemania, apoyada en una línea de fortificaciones paralela a la frontera franco-alemana, Maginot apoyó vigorosamente la propuesta, convencido, a un tiempo, de la necesidad de reforzar la frontera este del país y evitar la repetición de la gran catástrofe humana y moral que se desarrolló en el Frente Occidental entre 1914 y 1918 y que a Francia había costado más de 1.350.000 vidas. Así, Maginot fue el gran gestor político de la referida línea que después llevaría su nombre. Aunque la Línea Maginot y la doctrina militar que trajo aparejada han sido objeto de numerosas críticas posteriores es evidente que, en su época, aparecía como una proposición atractiva para una nación militar y demográficamente inferior y que además había sido profundamente afectada en su fibra social en la guerra anterior. A mayor abundamiento la Línea Maginot fue concebida antes que las potencialidades de la guerra mecanizada y del poder aéreo fuesen aceptadas universalmente. Otro ejemplo del valor de la experiencia personal en la definición de las políticas de defensa se encuentra en el decidido apoyo que dio el Presidente Kennedy al desarrollo de capacidades para la lucha antiinsurgente en las fuerzas militares americanas; en esto influyó su experiencia en operaciones navales en Guadalcanal en 1943, como comandante de lanchas torpederas, en acciones que se asemejaban en muchos aspectos a operaciones irregulares.

21 NAVARRO. La Conducción Política, *op. cit.* Parte I.

22 En los sistemas políticos comparados es posible encontrar diversos mecanismos de contribución de la oposición a la formulación de las políticas públicas, especialmente de las más trascendentes como la de defensa o la exterior. Uno de los más tradicionales –y eficaces, aunque sólo aplicable verdaderamente en los sistemas bipartisanos o de doble coalición– es la existencia de un “gabinete de la sombra” (Shadow Cabinet). Este sistema, de origen británico, implica la existencia de equipos de trabajo permanentes en la oposición, encargados de seguir la formulación y ejecución de las políticas públicas en cada área de gobierno, de ejercer el control político sobre las mismas y de efectuar aportes concretos a su proceso de definición. Además, cuando la oposición llega al gobierno, los integrantes del gabinete de la sombra asumen los respectivos cargos oficiales, lo que asegura una transición rápida, ordenada, eficaz y sin pérdida de capacidades decisionales. Otro sistema de participación de todos los referentes políticos en la formulación cotidiana de la política de defensa lo constituye el Forsvarsberedningen, la Comisión de Defensa de Suecia. Este es un cuerpo colegiado permanente, que reúne a miembros del gobierno y de la oposición y cuya finalidad es proponer los contenidos más relevantes y permanentes de la política de defensa sueca, asesorar al gobierno y generar consensos políticos en una temprana etapa de los debates públicos sobre las leyes concernientes a la defensa y la seguridad del reino, de modo de acelerar los procesos parlamentarios correspondientes. La comisión está compuesta de parlamentarios de todos los partidos, especialistas civiles y académicos. Este sistema, a diferencia de lo que ocurre con el Shadow Cabinet, es aplicable en sistemas de representación multipartidarios pero, naturalmente, requiere muy altos estándares de desarrollo político e institucional y reposa en una capacidad efectiva de la oposición de asumir su responsabilidad para con la función de defensa.

tativo, la política de defensa será tanto más permanente y de consenso, cuanto mayor sea el aporte de las fuerzas políticas opositoras a su gestación y definición. Un componente importante en esta instancia es la denominada cultura estratégica, es decir, la forma cómo la sociedad en su conjunto entiende y asume su posición en el sistema internacional y la forma de enfrentar su problemática de seguridad. Normalmente, una cultura estratégica bien definida y perfilada en la sociedad civil se reflejará en la forma cómo la sociedad política asume la formulación de las políticas públicas correspondientes y tenderá a la generación de altos niveles de consensos en torno a éstas; con todo, esto no es una regla inmutable y admite variaciones y excepciones de distinto grado.²³

En síntesis, la definición de la política de defensa es una responsabilidad primaria del Ejecutivo, como parte de su labor de gobierno; en tal sentido es parte y comparte los principios de sus postulados políticos y filosóficos y, en consecuencia, es propia de cada administración. Sin embargo, por la misma naturaleza de la función de defensa, es altamente conveniente que la política respectiva tenga estabilidad y permanencia en el tiempo lo que, a su turno, implica la existencia de amplios consensos políticos respecto de su orientación general e, idealmente, acerca de sus contenidos específicos. En la práctica política no es especialmente difícil generar consensos básicos respecto de las orientaciones y contenidos generales de la política de defensa; después de todo, es difícil que un partido político se oponga a la independencia de la nación o abogue por una condición de vasallaje o debilidad internacional del país. La cultura estratégica normalmente impide tales arrebatos. Sin embargo, el tema es mucho más complejo tratándose de los contenidos de detalle de tal política, en cuantos éstos reflejan mucho más los postulados filosóficos y políticos de cada administración y/o la actitud de sus autoridades respecto de la función de defensa y de la posición del país en el sistema internacional. Una modificación en estos contenidos puede alterar sustancialmente la ejecución y eficacia de la política de defensa aun cuando sus principios se mantengan inalterados.²⁴

23 Ver epígrafe 2, N° 1 La Cultura Estratégica. Los casos más evidentes de una cultura estratégica bien definida son naturalmente Israel y Estados Unidos especialmente durante los momentos más álgidos de la Guerra Fría; en ambos casos, tal cultura generó altos niveles de consenso en la clase política respecto de la forma de encarar la problemática de seguridad de sus respectivos países. Las excepciones quedan reflejadas en el caso británico en cuanto en Gran Bretaña existe una amplia y perfilada cultura estratégica, derivada en parte de la traumática experiencia de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, ésta no impidió la existencia de enormes fluctuaciones en la política de defensa inglesa durante los 60 y comienzos de los 70. Laboristas y conservadores tuvieron entonces posiciones muy divergentes respecto de una amplia gama de tópicos de la defensa lo que tuvo efectos devastadores sobre, por ejemplo, la industria aeronáutica británica. Sin embargo, esta misma cultura estratégica impidió al Partido Laborista, entonces muy ideológico, el desarme unilateral y el realineamiento político y militar del reino en dicho período.

24 Un ejemplo claro en este sentido lo constituye la comparación entre las políticas de defensa de las administraciones de Ford, Carter y Reagan en Estados Unidos: manteniendo las orientaciones generales de la misma, la administración de Carter incorporó a su política de defensa (y en general a su Política de Seguridad Nacional) una visión altamente ideologizada y carente de contenido geopolítico tanto en su confrontación con la Unión Soviética como en sus relaciones con sus aliados y amigos. Esto, a su turno, tuvo efectos en todos los ámbitos de la ejecución de la política respectiva, desde los programas de construcción naval a las relaciones político-militares y, por ejemplo, contribuyó directamente al fracaso de la Operación Eagle Claw, el intento de rescate de los rehenes de Teherán. Estos procesos se revirtieron ya en las postrimerías del gobierno de Carter y luego

La generación de consensos implica que todos los referentes políticos contribuyan efectivamente a su formación y que, además, se manifiesten a su respecto las instancias republicanas de fiscalización y control de ejecución de las políticas públicas, cuya responsabilidad recae en los referentes opositores, según la naturaleza de las relaciones de poder al interior del sistema político y de la estructura del mismo. Una cuestión central en este punto es que todos los referentes políticos tengan una vocación de poder similar y que, en consecuencia, entiendan y valoren la importancia del poder militar como componente básico y fundamental de tal ejercicio.

En esta perspectiva, los procesos decisionales inherentes a la función de defensa, incluidos aquellos relativos a la definición de la política respectiva, no son fundamentalmente diferentes a los que recaen en las demás funciones públicas. En efecto, tales procesos se nutren, en principio, de los mismos componentes estructurales y de la existencia de instancias y roles específicos en el proceso mismo de la toma de decisiones. Esta similitud genérica se ve reforzada por el hecho que el objeto de tales decisiones es la satisfacción de necesidades públicas específicas, aunque aquellas propias de la función de defensa sean diferentes de las demás que debe proveer el Estado.²⁵

En este mismo sentido y en parte como consecuencia de lo expresado respecto de la definición de la política de defensa, la conducción de la función respectiva ha incorporado progresivamente elementos de mayor complejidad técnica que comprenden cuestiones políticas (domésticas e internacionales) estratégicas, tecnológicas, financieras y de gestión administrativa. El ejercicio mismo de la conducción de la defensa requiere de las autoridades públicas un grado de creciente conocimiento y especialización en este ámbito de gestión específico, lo que a su turno está estrechamente vinculado con el desarrollo y consolidación del liderazgo de la autoridad civil en defensa.²⁶

II. Elementos condicionantes de la política de defensa

Una de las características principales de la política de defensa es que, entre todas las políticas públicas, es una de las más afectadas por factores de diversa naturaleza que la acotan y condicionan. Ciertamente, en esto hay algo de paradójal

muy especialmente durante la administración Reagan, pero sus efectos en las capacidades militares estadounidenses fueron de largo plazo. Ver por ejemplo SNYDER, William P. & BROWN, James. *Defence Policy in the Reagan Administration National Defense*. University Press, 1988.

25 En relación a esta materia, ver por ejemplo, NAVARRO, M. Los Niveles de Conducción de la Función de Defensa, documento de trabajo presentado en "Research and Education in Defense and Security Studies" (REDES) 2001, Washington DC, mayo 2001.

26 La cuestión de la especialización de las autoridades civiles en el ámbito de la defensa es compartida por varios autores contemporáneos, aunque Cohen (*Supreme command, soldiers, statesmen and leadership in wartime*. First Anchor Books, 2003) la ha desarrollado más. En sentido estricto, Cohen se refiere preferentemente al liderazgo civil en tiempo de guerra pero fluye de su argumentación que, en la actualidad, la conducción de la defensa requiere de una profunda capacidad de gestión y especialización civil en todo momento; este argumento está desarrollado en detalle en el Apéndice The Theory of Civilian Control de la edición 2003 de su obra.

en la medida que, siendo la defensa una de las funciones básicas de toda sociedad organizada, pudiera suponerse que cada Estado debería estar en condiciones de definir libremente al menos, el conjunto de principios, orientaciones y objetivos que regulan su ejercicio. En realidad, en esto no hay nada de nuevo ni sorprendente. Todas las políticas públicas están afectadas por condicionantes de distinto orden, tanto en su definición como en su desarrollo e implementación. Ningún gobierno es enteramente libre para la definición de sus prioridades ni aun para el desarrollo de las funciones primarias y rutinarias del quehacer público. Sabido es que, en muchos sentidos, todo el cumplimiento de la función pública es, en definitiva, la búsqueda de un equilibrio entre el ejercicio de la voluntad política general del Estado y las limitaciones de diversa índole que afectan el cumplimiento de los cometidos específicos de su función.

En el caso de la política de defensa, este fenómeno suele presentarse de manera más extrema y perfilada, en cuanto muchos de los factores que la limitan y acotan son más significativos que aquellos que afectan a las demás políticas públicas, en la medida que son más inmutables y ajenos a la voluntad de las autoridades políticas. Así, por ejemplo, la ubicación geográfica y la configuración del territorio, condicionantes clásicos de la política de defensa, son de suyo inalterables y el conductor político no puede sino tenerlos en cuenta al momento de definirla. A lo anterior es necesario agregar que, tomados individualmente, los condicionantes de la política de defensa suelen ser más relevantes que los que afectan a los demás ámbitos de la actividad gubernamental.

La visión clásica: condicionantes externos y domésticos

En la perspectiva clásica, los factores limitantes de la política de defensa se clasifican en aquellos de origen internacional y los de raigambre doméstica. Esta clasificación es, sin embargo, algo antojadiza y limitante y, desde luego, la línea divisoria de uno y otro tipo es frecuentemente tenue y, en ocasiones, sutil: el nivel de gasto militar de un país, por ejemplo, es tradicionalmente tenido por una condicionante doméstica de la política de defensa;²⁷ sin embargo, normalmente dicho nivel representa lo que una sociedad está dispuesta a invertir en su protección lo que a su turno está determinado por la percepción que esa sociedad tiene de los riesgos –y actualmente también de las oportunidades– generados por su entorno internacional, lo que naturalmente proyecta el asunto a la esfera externa: este tipo de decisión normalmente será el resultante de la cultura estratégica de la nación.²⁸ A mayor abundamiento, no todos los factores que inciden en la política de defensa

27 Ver a este respecto, por ejemplo, GANSLER JACQUES, S. *Affording Defence*. The MIT Press, 1991, Introducción.

28 Ver nota 23. Posiblemente, el caso más caracterizado (aunque no característico) del efecto de la Cultura Estratégica en el nivel de inversión en defensa es el de Israel, donde la actitud del pueblo hacia la función de defensa no sólo está formada por sus experiencias histórica recientes, sino que recoge, por diversos medios, la historia ancestral del pueblo judío.

son clasificables en los criterios indicados: el conjunto de valores imperantes en una sociedad es considerado un factor sumamente significativo en su definición pero aunque efectivamente es un condicionante interno, su naturaleza excede con mucho lo meramente doméstico. Lo mismo es válido respecto de los postulados ideológicos o filosóficos del grupo político que detenta el poder; este es evidentemente un factor interno de la política de defensa pero, al mismo tiempo, dichos postulados normalmente están asociados a grandes corrientes de pensamiento político o filosóficos cuya vigencia es transnacional, lo que proyecta el asunto al ámbito internacional.²⁹

Sin embargo, es evidente que esta clasificación clásica retiene un alto valor en el campo conceptual. Desde luego, es concordante con la dinámica de definición de la política de defensa la que efectivamente se define en el punto intermedio entre la política exterior y la política interna del Estado. Por otro lado, esta clasificación es genéricamente funcional a los dos tipos de decisiones inherentes a la definición de la política de defensa, las que Huntington ha separado en “decisiones estratégicas”, que son aquellas que “se producen en las categorías de la política internacional” y “las decisiones estructurales”, que son las “que se adoptan en el ámbito de la política doméstica”.³⁰ En esta perspectiva, la política de defensa implica, entonces, “decisiones de gran estrategia” normalmente asociadas al posicionamiento mundial del país en el sistema internacional y que configuran sus políticas exterior y de defensa y “decisiones funcionales” usualmente referidas a la implementación de tal política y que son tomadas en el seno de la política interna y, en consecuencia, quedan sometidas a sus ritualidades y circunstancias. Cuestiones tales como la definición de la política de alianzas del país o su participación en operaciones de paz caen en la primera categoría; la determinación del gasto en defensa o el despliegue militar de tiempo de paz son propias de la segunda.

Con todo, cabe hacer presente que la relación entre los factores condicionantes de la política de defensa no es siempre lineal. Hay cuestiones de origen internacional cuya resolución puede verse afectada por condicionantes domésticos; lo contrario también es válido: el acceso a un sistema de alianza militar es una decisión predominantemente de orden internacional, pero su definición puede estar afectada por condicionantes domésticos, como por ejemplo, la actitud de algunos referentes políticos hacia la orientación de la alianza a que el país pretende ingresar o hacia los sistemas de alianzas en general.³¹

29 Este fenómeno ha perdido algo de su vigencia luego del término de la Guerra Fría y la tendencia a la desideologización de las relaciones internacionales, pero no puede ser descartado del todo. Por otra parte cualquier observador sagaz puede advertir el retorno de fenómenos ideológicos en el campo internacional, ahora usualmente asociado a magnitudes regionales. América Latina presenta evidencia en este sentido.

30 HUNTINGTON, S.P. *The Common Defense: Strategic Programs in National Security*. Columbia University Press, 1961.

31 Uno de los ejemplos más clásicos en este sentido fue la actitud del Congreso de Estados Unidos frente a la Liga de las Naciones en 1920. En buena medida, el Presidente Wilson fue el gestor de la Liga la que, de hecho, constituía el pilar de su política exterior en la Primera Posguerra; sin embargo, el estamento político

Sin embargo, es evidente que esta clasificación resulta insuficiente si se considera el carácter esencialmente evolutivo de la política de defensa. Esto es especialmente perceptible en el caso de los factores internacionales que son aquellos que mutan más rápidamente y en los cuales los efectos de la mutación tienen mayor impacto en la definición de la política de defensa. En esta perspectiva, parece conveniente introducir una nueva clasificación que efectivamente permita destacar los aspectos evolutivos de esta política. Entonces, así, los factores internacionales de la política de defensa, en su momento, se clasifican entre aquellos de carácter dinámico y los de naturaleza permanente.

A. Factores externos de la política de defensa

1. *Los elementos dinámicos: las realidades de la política internacional y la evolución del Estado en el sistema internacional*

Las realidades de la política internacional

El elemento condicionante más significativo de la política de defensa de cualquier Estado lo constituye su posición en el sistema internacional. Dice Sabrosky que *“nada define mejor los parámetros dentro de los cuales una nación puede (o debe) actuar, que su poder relativo y estatus en el Orden Internacional”*.³² Este principio es aplicable a todas las naciones, aunque naturalmente sus efectos son más evidentes en el caso de las potencias medianas y algunos Estados pequeños.

Sabido es que en el sistema internacional el poder se distribuye entre las naciones basado en un complejo sistema de factores objetivos como el territorio, su población o su poder militar, entre otros, y elementos subjetivos, como el prestigio internacional o la calidad de su liderazgo político. Estos criterios configuran la capacidad de los países en los distintos ámbitos de su quehacer internacional. Pero las capacidades reales o potenciales de los países no explican completamente la dinámica del poder del sistema internacional, debido a que el poder es un concepto esencialmente relativo y a la vez, relacional: si dos naciones adversarias o potencialmente rivales son igualmente poderosas, las capacidades de una frente a la otra es casi nula. De ahí que en este tipo de dinámicas alteraciones, incluso muy menores en la capacidad

norteamericano era mayoritariamente aislacionista y contrario al involucramiento de Estados Unidos en los asuntos mundiales con posterioridad a 1918. En consecuencia el Congreso no ratificó el documento de adhesión a la Liga y Estados Unidos no ingresó a ésta. La ausencia de Estados Unidos, por otra parte, comprometió fatalmente las posibilidades de la Liga de convertirse en un actor internacional relevante y fue causal directa –aunque no exclusiva– de su descrédito y ostracismo en el decenio siguiente.

32 SABROSKY, A.N. *The Defence Policy of France* en MURRAY, D.J., & VIOTTI, P.R. *The Defence Policy of Nations*, John Hopkins University Press, 1982.

de uno de los adversarios, tienen efectos desproporcionados en la relación bilateral.³³

En términos generales, no es aventurado afirmar que la ubicación de un país en el sistema internacional determina su conducta en relación a los demás; esto se manifiesta especialmente en el campo de la seguridad pero, en realidad, se aplica a muchos aspectos de las relaciones inter-estatales incluyendo las de naturaleza comercial.³⁴ Sin embargo, las relaciones de poder no son siempre racionales: de la misma manera como un conductor cuidadoso evitará acercarse demasiado a un autoescuela o un campeón de peso completo, pasará por alto las provocaciones de un pendenciero de taberna, así las grandes potencias si pueden, evitarán confrontaciones con líderes o sistemas políticos impredecibles, irresponsables o fanatizados. En estos casos, un factor de debilidad de la posición del país en el sistema internacional —una dirigencia política irresponsable— se transforma, al menos en forma temporal, en una fortaleza suya y fortalece su posición frente al país mayor. Pero, en cuanto esta situación depende de una apreciación subjetiva del Estado más grande, si ésta cambia o evoluciona la atmósfera internacional, la potencia mayor puede igualmente modificar su actitud y no evitar la confrontación.³⁵ Por su parte, las potencias medianas y los países pequeños igualmente ajustarán su conducta respecto de las potencias mayores en los mismos términos de poder, evitando confrontaciones pero debido a una multiplicidad de factores, esta premisa admite variadas excepciones, según se aprecia a lo largo de la historia.³⁶

33 Esta fue la lógica subyacente en la estrategia nuclear durante la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, especialmente en los años 70, época de los mayores avances tecnológicos del armamento estratégico nuclear. Ver a este respecto FREEDMAN, Lawrence. *The Evolution of Nuclear Strategy*. Lo mismo es válido en el caso del armamento convencional, especialmente en los sistemas de armas mayores, lo que resulta muy evidente por ejemplo, en los enfrentamientos navales. Para los efectos de una competencia naval clásica, la desarrollada entre Gran Bretaña y Alemania entre 1905 y 1914, ver por ejemplo, HOUGH, Richard. *The Great War at Sea 1914-1918*. Oxford University Press, London, 1981.

34 Así, por ejemplo, las relaciones entre Gran Bretaña y Alemania en el decenio anterior a la Gran Guerra estuvieron marcadas por una profunda rivalidad política y militar, manifestada principalmente en el ámbito naval y paralelamente, por una fuerte disputa comercial, evidenciada básicamente en la búsqueda de nuevos mercados y en el desafío a los ya existentes. En esta competencia el retador fue Alemania y su vinculación con Inglaterra se sustentaba en su mayor poderío militar terrestre, el desarrollo progresivo de sus fuerzas navales y el peso de Berlín en los asuntos continentales.

35 Un ejemplo alocucionador fue el cambio de actitud del gobierno de Estados Unidos frente a las provocaciones de Gadhafi durante la administración Reagan, en comparación con lo ocurrido en la presidencia de Carter: mientras que este último había intentado políticas conciliatorias y de apaciguamiento hacia Libia (al igual que la mayoría de los países europeos) con la elección de Reagan Washington adoptó una línea más dura, que incluyó ataques aéreos y ejercicios de libertad de navegación en aguas internacionales pero reclamadas por Libia. Para los aspectos navales de estas acciones ver LOVE, Robert W. *History of the US Navy*. Vol II 1942-1990. Stackpole Books, New York, 1992.

36 Ejemplos contemporáneos en este sentido son el episodio del USS Pueblo provocado por Corea del Norte en 1968, en el cual en definitiva Washington nada pudo hacer y fue humillado por Pionyang; el incidente del Golfo de Tonkín del 2 de agosto de 1964, iniciado por unidades navales de Vietnam del Norte y que facilitó el escalamiento de la presencia estadounidense en Vietnam y la invasión de las Islas Falkland/Malvinas por Argentina

Por otra parte, la distribución del poder en el sistema internacional tiende a reflejar los intereses de sus integrantes más poderosos. Cualquier sistema social –y el sistema internacional lo es– puede ser definido en términos de beneficios para sus integrantes, pero cuya distribución será inevitablemente desigual. De ello se deduce que aquellos inicialmente menos favorecidos, con el tiempo intentan alterar el sistema, de modo que sus propios intereses, cualquiera sea su legitimidad, se vean mejor reflejados. Este proceso dará como resultado una nueva distribución del poder en el interior del sistema internacional que altera las relaciones antes existentes en su seno. Los métodos de cambio de esta relación de poder son varios y van desde la adquisición de territorios coloniales en los siglos XVIII y XIX al fortalecimiento económico, la expansión de los mercados y el desarrollo de alta tecnología en la actualidad. No obstante, en la generalidad de los casos, la capacidad militar, asociada a la voluntad de empleo de la misma y a la integración de coaliciones, sigue siendo el elemento singular de mayor perfil en la configuración de esta ecuación.³⁷

Existe una vinculación directa y lineal entre el poder y la capacidad militar. La fuerza, en todas sus manifestaciones, es el instrumento más tradicional e históricamente más utilizado para inducir al cambio en el sistema internacional. Con todo, es necesario matizar lo aseverado: de hecho durante algunos períodos de la Guerra Fría, debido precisamente a la condición de paridad entre las superpotencias, el poder relativo de muchas potencias medianas y su capacidad de maniobra internacional se incrementó significativamente, aunque la disparidad militar entre éstas y las superpotencias se incrementó también de modo considerable, merced al armamento nuclear de estas últimas. Por otro lado, en el sistema multipolar de la Posguerra Fría, tanto la capacidad de maniobra como la influencia política de las potencias medianas se ha incrementa-

en abril de 1982. En todos estos casos, países de menor poder relativo en el sistema internacional desafiaron, con grados variados de éxito, a estados mucho mayores. Con todo el fenómeno no es nuevo: el denominado “Incidente del USS Baltimore”, ocurrido poco después del término de la Guerra Civil de 1891 que enfrentó al gobierno revolucionario de Chile con Estados Unidos, fue consecuencia de una actitud imprudente temeraria y provocativa por parte de las autoridades de Santiago que no supieron aquilatar la ya entonces disímil posición de ambos países en el sistema internacional.

- 37 En relación al mérito del poderío militar como instrumento de posicionamiento del Estado en el sistema internacional, suele citarse a Japón y Alemania como ejemplos de relativización del concepto. Sin embargo, es necesario tener presente que las fuerzas militares del Japón (denominadas las Fuerzas de Autodefensa por mandato constitucional) se encuentran entre las más poderosas de Asia, tanto en tecnología como en cantidad. Así, por ejemplo, la Fuerza de Autodefensa Marítima es casi el doble del tamaño de la Royal Navy, aunque carece de portaaviones y submarinos nucleares. De igual modo, la Fuerza de Autodefensa Aérea tiene aproximadamente 150 aviones de combate F-15 Eagle y está comenzado la homologación del Mitsubishi F-2, un derivado del F-16, pero más avanzado. El caso de Alemania es similar, ya que aunque sus fuerzas están limitadas en tamaño por el sistema de tratados vigentes en Europa, su nivel tecnológico es muy alto e igual o superior al de casi todos los demás integrantes de la Unión Europea. Alemania y Japón además de sus considerables capacidades militares propias, son parte de sistemas de alianzas que contribuyen significativamente a su seguridad y posicionamiento internacional.

do, pero igualmente lo han hecho sus capacidades militares, tanto en su vertiente convencional como en su variante nuclear.³⁸

En este mismo sentido, es necesario considerar que, tradicionalmente, la estratificación del poder en el sistema internacional ha estado matizada por consideraciones geográficas. En los diversos escenarios geográficos existen áreas con especificidades estratégicas propias que, a su turno, configuran subsistemas de seguridad dentro de los cuales se generan relaciones de poder igualmente específicas. Así, países cuya calificación general en la escala del poder es comparativamente baja, como Nigeria o Vietnam, son sin embargo actores primarios en sus respectivos entornos de seguridad. Este fenómeno se ha fortalecido grandemente en la Posguerra Fría, en la medida que las ecuaciones globales de la seguridad propias de tal período han sido reemplazadas por una revaloración de las magnitudes estratégicas regionales, uno de los fenómenos más característicos de la situación de seguridad internacional en la Posguerra Fría. De ello se deduce que son las relaciones de poder a nivel local las que determinan las políticas de defensa de la mayoría de las potencias medianas y de los países menores del sistema internacional: mientras que la política de defensa de Gran Bretaña está fundamentalmente condicionada por sus características de gran potencia, de integrante de la OTAN y de miembro permanente del Consejo de Seguridad, la de Malasia, por ejemplo, está acotada básicamente por los equilibrios de poder en el sudeste asiático.

En esta misma perspectiva, las relaciones regionales de poder interactúan con la ecuación global del poder en un proceso mutuamente potenciado. Esto es fácilmente perceptible en las adquisiciones militares efectuadas por las potencias medianas: al adquirir un sistema de armas principal, una potencia media está condicionada, a un tiempo, por el impacto de la compra en los equilibrios regionales, es decir, un elemento estrictamente local, y por su accesibilidad al mercado internacional de armamentos el que estará determinado a su vez, fundamentalmente por su estatura política y estratégica absoluta. Chile e Israel en los años 70 son ejemplos contrastantes de tal fenómeno.³⁹

38 De hecho, a los miembros diríase tradicionales del "Club Atómico" EE.UU., Rusia, la República Popular China, Francia y Gran Bretaña, en los últimos años se han agregado oficialmente Paquistán y la India; además, Israel mantiene su política de no confirmar ni negar la posesión de armas nucleares, aunque en la comunidad internacional se acepta que sí las posee. Por otra parte, Irán y Corea del Norte tienen la capacidad necesaria de reprocesamiento de uranio como para producir armas nucleares en pequeña escala.

39 En dicho período, tanto Chile como Israel enfrentaron significativos niveles de oposición y ostracismo internacional. En el caso chileno, esta situación tuvo efectos muy negativos en su posibilidad de adquirir equipos militares; sin embargo, Israel no sufrió tales efectos, situación que derivó del hecho de ser Chile entonces un actor muy menor en el sistema internacional, mientras que Israel era percibido, al menos por Estados Unidos, como una avanzada política, cultural y estratégica de Occidente en un escenario geoestratégico dominado por la Unión Soviética.

A lo anterior es necesario agregar la mayor responsabilidad estratégica que las potencias medianas deben asumir en la Posguerra Fría. En efecto, una de las características del sistema de seguridad actual es el aporte creciente de las potencias medianas a la paz y la estabilidad internacional, lo que es especialmente perceptible en aquellas que están en una condición de liderazgo regional. Este proceso deriva de la revaloración estratégica regional ya aludida en el párrafo anterior y de la diseminación del poder en el sistema internacional: aunque existe una sola superpotencia, su condición deriva fundamentalmente de su poder militar ya que el poder económico y la capacidad de influencia política y diplomática están repartidos en una serie de actores internacionales. En esta perspectiva, existe una mayor demanda de la comunidad mundial hacia las potencias medianas en cuanto a incrementar su contribución a la paz y a la estabilidad internacional. Este último punto enfatiza el carácter dinámico de este factor en la medida que las condiciones del sistema internacional son esencialmente evolutivas lo que, en su momento, tiene un efecto en la posición de cada país en el sistema.

En síntesis, la posición que cada Estado ocupa en el sistema internacional es el primer condicionante externo que influye en la definición de su política de defensa. Los efectos concretos de tal situación varían de un país a otro, pero sus efectos son universales. Al mismo tiempo, es el principal componente dinámico de la formulación de la política de defensa.

La evolución de la posición internacional del Estado

El segundo gran factor dinámico externo de la política de defensa es la evolución de la posición de cada Estado en el sistema internacional. Esta es una cuestión central en la definición de la política de defensa en cuanto constituye el correlato a la evolución de dicho sistema y configura la verdadera capacidad de cada país en éste.

El sistema internacional es fundamentalmente un sistema social y, en consecuencia, se rige por las mismas dinámicas que afectan a éstos: los Estados crean vínculos y relaciones y generan estructuras sociales para desarrollar intereses particulares en el plano político, económico o de otra naturaleza. En este mismo sentido, el sistema internacional, como cualquier sistema social, puede ser definido en términos de los beneficios que otorga a sus integrantes.⁴⁰ Además, debido a que los intereses de cada Estado son distintos y que en consecuencia pueden

40 Ver a este respecto, HARSANYI, John. Rational-Choice Models of Political Behavior vs Functionalist and Conformist Theories "World Politics" 21, 1969, pp. 513-38.

entrar en conflicto, los intereses más desarrollados dentro del sistema son normalmente los de sus actores más poderosos e influyentes. Así, al menos en teoría, aunque todos los países están limitados en su actuar por factores políticos, económicos, jurídicos y militares, el sistema internacional tiende a reflejar los intereses de los más poderosos. Con el tiempo, sin embargo, los intereses de algunos actores del sistema cambian al igual que el balance de poder en que éste se sustenta; en este escenario, los actores que se beneficiarían más de un cambio en el sistema –y que tienen la capacidad para hacerlo– intentarán alterar el sistema internacional a su favor. El resultado de este proceso reflejará entonces los intereses de los nuevos actores dominantes y la redistribución del poder al interior del mismo. Fluye de lo expresado que todo cambio en el sistema internacional presupone una dicotomía entre la distribución del poder y la asignación de beneficios entre sus integrantes de modo de generar el interés de los menos favorecidos, pero ahora más poderosos, por alterarlo a su favor.

Desde luego, no es fácil determinar el poder de cada Estado en el sistema internacional; de hecho es uno de los temas más complejos y controvertidos de las relaciones internacionales: Hedley Bull sugiere que las grandes potencias son tales porque sus dirigentes y su pueblo están conscientes de tener ciertos derechos y obligaciones especiales, lo que les son, además, reconocidos por el resto de la comunidad internacional.⁴¹ Otro criterio usualmente utilizado en la literatura comparada para separar a las grandes potencias de los demás Estados, es el hecho que éstas tendrían intereses globales mientras que los otros sólo tendrían intereses y objetivos regionales; sin embargo, tal premisa ha sido igualmente criticada porque históricamente han existido grandes potencias que tenían sólo intereses regionales: Prusia, antes de 1860, cuya visión estaba volcada sólo hacia la propia Alemania; Japón, cuyos intereses y objetivos políticos y, hasta 1945, militares, se han centrado principalmente en el Lejano Oriente; y el Imperio austro-húngaro cuya área de focalización fue siempre Europa Sud Oriental.⁴²

En este mismo sentido, aunque en una óptica más amplia, diversos autores han propuesto que la posición que cada país ocupa en el sistema internacional es el resultado de la sinergia resultante de una serie de elementos que, tomados en conjunto, aunque con ponderaciones diversas, configuran el poder nacional de cada uno. Aunque no hay un

41 BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. Mc Millan London and Columbia Univ. Press, New York, 1977, especialmente capítulo 9.

42 La crítica a este argumento está contenida en BERRIDGE, G.R. *International Politics States, Power and Conflict since 1945*. Prentice Hall & Harvester Wheatsheaf, London, 1997. Principalmente Parte A.

consenso pleno respecto de todos y cada uno de estos elementos, convencionalmente se agrupan en aquellos de naturaleza objetiva y los de raigambre subjetiva. En esta perspectiva, son de naturaleza *objetiva o política, el territorio*, tanto en extensión como en configuración y ubicación, *la población*, su tamaño y, crecientemente, su preparación cultural y tecnológica, *el desarrollo económico y la potencia financiera* del país, medido fundamentalmente por el Producto Interno Bruto, *el desarrollo tecnológico y la capacidad militar*. De igual modo, son factores *subjetivos o psicológicos, el prestigio internacional del país, la calidad de su liderazgo político y la calidad de su diplomacia*.⁴³

Con todo, cualquiera sea el criterio utilizado para determinar el poder de los países en el sistema internacional, es un hecho que a lo largo del tiempo uno o varios de los factores de poder de cada Estado cambian y con ellos la posición de dicho país en el concierto de las naciones; así, por ejemplo, desde el Congreso de Viena de 1815 el Imperio austro-húngaro fue considerado entre las grandes potencias europeas y, por su intermedio, del mundo. Sin embargo, como consecuencia de la derrota de los imperios centrales en 1918, Austria, su componente principal, pasó a ser un país pequeño, poco poblado, con muy poca fuerza militar, aunque con un nivel de desarrollo económico mayor que el que tenía antes de 1914; en suma, un actor relativamente irrelevante del sistema internacional y que, en todo caso, no pudo resistir la presión de Alemania en 1938. En una óptica más amplia, hacia finales del siglo XIX a las potencias europeas tradicionales (Gran Bretaña, Francia, Prusia, Austro-Hungría y Rusia) se agregaron tres más: Italia, que reclamó condición de gran potencia luego de su unificación en 1860, aunque no toda la opinión pública mundial de época aceptó tal situación⁴⁴ y luego Japón y Estados Unidos, que obtuvo tal condición luego del término de la Guerra Civil en marzo de 1865; de hecho, la primera manifestación del nuevo estatus de la Unión fue la advertencia de la administración del Presidente Lincoln a Napoleón III conminándolo a retirar sus tropas de México, efectuada en 1864.⁴⁵

43 Esta sistematización de los factores componentes del poder es del autor y se sustenta en los estudios de Spykman, Morgenthau, Steinmetz, Fisher y Aron. Ver por ejemplo LISKA, George. *International Equilibrium: A Theoretical Essay of the Politics and Organizations of Security*. Harvard University Press, 1965.

44 Especialmente después del mediocre desempeño militar de Italia en la guerra contra Austria-Hungría en 1865 y su muy pobre papel en las luchas en la región del Cuerno de África hacia fines de siglo, cuyo epítome fue la Batalla de Adowa en 1896.

45 La intervención francesa en México en 1861 y la instauración del emperador Maximiliano fueron percibidos en Estados Unidos como directas afrentas a la "Doctrina Monrow" de 1823, en cuya virtud Washington conminaba a las potencias europeas a mantenerse fuera del continente americano y a cambio, Estados Unidos se comprometía a no alterar el sistema de equilibrios establecido en Europa en el Congreso de Viena, en 1815. Sin embargo, debido a la Guerra Civil, Washington inicialmente nada pudo hacer ante Francia. Frente a ello, aun antes del término del conflicto, el Presidente Lincoln comenzó a presionar a Napoleón III para que retirase sus

El tema de la movilidad de los actores estatales del sistema internacional no se aplica solamente a las grandes potencias: en 1975 Holbrad, basándose fundamentalmente en su Producto Interno Bruto y su población, identificaba solamente trece países con tal categoría: Canadá, India, Italia, Brasil, España, Australia, México, Irán, Argentina, Sudáfrica, Polonia, Indonesia y Nigeria.⁴⁶ Sin embargo, es evidente que ya en dicha fecha tal número resultaba excesivamente limitado y, desde luego, excluía actores internacionales de gran relevancia regional como Israel, Egipto, Siria, Irán, Irak, Corea de Sur, Turquía y varios otros. De igual modo, la lista anterior enfatiza una cuestión relevante en el posicionamiento y la movilidad de los Estados en el sistema internacional: su carácter relativo en la medida que tal posicionamiento es distinto según la escala comparativa que se utilice; así, Paquistán es hoy sin duda una potencia mediana en una óptica global (principalmente por su tamaño, población y capacidades militares que incluyen la posesión de armas nucleares) pero, paralelamente, es una de las potencias rectoras del sistema de seguridad del subcontinente indio. Lo mismo es válido respecto de otras potencias medianas que ora han incrementado sus factores de poder dentro de la misma categoría, ora han ingresado a tal grupo de países, dejando la condición de países débiles lo que se manifiesta tanto en una perspectiva absoluta como en una óptica regional.

La movilidad en la escala del poder tradicionalmente ha sido uno de los tópicos centrales del sistema internacional por los múltiples efectos que provoca en las relaciones interestatales y en los esquemas de seguridad globales y regionales. Así, por ejemplo, el surgimiento del Japón como potencia mundial a fines del siglo XIX alteró sustancialmente el balance de poder en el sudeste asiático, en un proceso que se prolongó hasta 1945 y, paralelamente, alteró la ecuación de poder global en el sistema internacional, especialmente a fines del decenio de 1930. La conceptualización teórica actual sugiere claramente que tal movilidad es, en muchos casos, la resultante de una deliberada política de desarrollo e incremento de sus parámetros de poder, aunque en algunos de estos casos, no haya sido la búsqueda de poder e influencia internacionales el principal aliciente de tal proceso. La posición y la creciente influencia de Estados Unidos en el sistema internacional, desde comienzos del siglo XIX, son un ejemplo de búsqueda consciente tanto de desarrollo y expansión doméstica como de incremento de sus capacidades e intereses

tropas, que eran el verdadero sustento del emperador Maximiliano. Para tal efecto, envió a París a un emisario personal y dispuso un significativo despliegue de fuerza militar en Texas. Napoleón III retiró progresivamente sus tropas, tanto como consecuencia de la presión estadounidense como por efecto de la impopularidad doméstica de la guerra, de sus significativos costos humanos y financieros y del efecto negativo que el curso del conflicto tenía en el prestigio militar francés.

46 HOLBRAD, C. *Middle Powers in International Politics*, Mcmillan, London, 1984.

internacionales. En su momento, el desarrollo y la evolución de la posición internacional de Chile en el decenio de 1870 es un buen ejemplo de la segunda categoría de países.⁴⁷

La evolución de la posición de los Estados en el sistema internacional cierra el ciclo de los elementos dinámicos externos que condicionan la definición de la política de defensa; junto con los límites del poder, éstos acotan y articulan la forma cómo cada país encara su problemática de seguridad y ejercita la función de defensa, lo que a su vez es definido por la política de defensa.

2. *Los elementos permanentes de la política de defensa: la historia y la geografía*

La historia

En el campo de las relaciones internacionales y de seguridad –y por cierto también en el ámbito de la política doméstica– la historia enseña y los pueblos aprenden con la experiencia. De ahí que ésta constituya uno de los más relevantes factores condicionantes de la política de defensa y de la política exterior, en un proceso mutuamente potenciado.⁴⁸ Desde luego, las pasadas experiencias de una nación informan las grandes cuestiones de su política de defensa: toda la historia militar rusa ha estado jalonada por las invasiones desde el Occidente, no sólo por las tropas de Hitler en 1941 o las de Napoleón en 1812, sino también los caballeros teutónicos en la Edad Media y las fuerzas suecas en el siglo XVII. En consecuencia, la política de defensa de la Unión Soviética a lo largo de toda su existencia se articuló siempre en torno a la necesidad primaria de protegerse de tal eventualidad, no tanto por razones ideológicas, sino fundamentalmente por razones geopolíticas. Este fue, por cierto, el fundamento del pacto germano-soviético de agosto de 1939 y explica la creación del cinturón de Estados satélites en el este de Euro-

47 En el decenio 1871-1880 Chile incrementó significativamente su posición internacional. Ello fue consecuencia de varios factores independientes pero estrechamente vinculados. Por una parte, el Presidente Errázuriz desarrolló un gobierno de corte portaliano y contó con una relativa estabilidad política interna. En el plano internacional, el estamento político en su conjunto advirtió un deterioro progresivo de las relaciones con Perú, Bolivia y en algo menor medida, con Argentina. Para hacer frente a esta situación el país: a) mejoró su capacidad de gestión política internacional, con la creación en 1871 del Ministerio de Relaciones Exteriores como departamento de gobierno; b) definió una doctrina militar sustentada en la disuasión y los equilibrios de poder, la que se ha mantenido hasta hoy día; c) desarrolló considerablemente sus capacidades militares, implementando programas de rearme naval y militar que dieron al país una clara superioridad tecnológica en la región y que eran concordantes con la doctrina militar aludida, y d) utilizó recursos políticos y diplomáticos orientados a fortalecer una alianza informal con el Ecuador a comenzada en 1860. Sin embargo, no hay evidencias que sugieran que estas iniciativas políticas implicaron la búsqueda deliberada de un incremento en el perfil internacional del país, aunque su resultado final fue precisamente ese.

48 Ver nota 11.

pa, luego del término de la Segunda Guerra Mundial, bajo la égida del Pacto de Varsovia. Lo mismo es válido, en sentido inverso, en la medida que una nación acostumbrada a intervenir militar y políticamente en ultramar, cualquiera sea su motivación, tenderá a mantener tales tendencias, aun en su dimensión militar, aunque las condiciones históricas que favorezcan tal conducta hayan sido superadas. La actitud rusa hacia los Balcanes o la presencia británica al este de Suez luego del término de la Segunda Guerra Mundial ilustran este punto.

La historia también orienta las decisiones funcionales de la política de defensa; así, es muy evidente que el obtener una cierta paridad con Argentina –un objetivo permanente aunque no siempre logrado de la política naval chilena del siglo XX– estuvo motivado por el éxito que tuvo una política similar mantenida frente al Perú en el siglo XIX. En este mismo sentido, acontecimientos comparativamente puntuales de la historia militar de un país pueden tener efectos muy significativos y, a primera vista, desproporcionados en la política de defensa de ese Estado en años posteriores: el gran consenso político y social que existió en Estados Unidos acerca de la enorme inversión realizada en sus sistemas de defensa aérea en las etapas iniciales de la Guerra Fría obedeció, en gran parte, a la traumática experiencia del ataque a Pearl Harbour en diciembre de 1941 y a la firme voluntad de la nación de impedir a toda costa la repetición de un desastre similar; este proceso social se manifestó nuevamente en Estados Unidos a propósito de los acontecimientos de septiembre de 2001, potenciados por el primer ataque externo de importancia en el territorio continental del país en su historia moderna.⁴⁹

En la política comparada es posible encontrar numerosos ejemplos de la influencia de la historia en las grandes cuestiones estratégicas. La obsesión china con la guerra de guerrillas, por ejemplo, una cuestión aún muy relevante en el pensamiento militar de Beijin, tiene un firme

49 Durante la Segunda Guerra Mundial, el territorio continental de Estados Unidos fue objeto de ataques en pequeña escala en varias oportunidades. La primera ocurrió el 17 de junio de 1942 cuando el submarino japonés I-25 penetró en el estuario del río Columbia, en la costa de Oregon y efectuó 17 disparos con su cañón de 14 cm contra el Fuerte Stevens. El ataque provocó pocos daños pero mucha conmoción pública ya que fue ampliamente informado por la prensa nacional; posteriormente, los días 9 y 29 de septiembre, el mismo sumergible utilizó su avión de reconocimiento Yokosuga E14Y1 para lanzar dos ataques aéreos sobre los bosques costeros del mismo estado, con la finalidad de causar incendios forestales. Los bombardeos se realizaron sin dificultad pero no provocaron incendios de consideración y los sobrevuelos no fueron detectados ni informados. El año 1945, Japón comenzó una nueva serie de ataques al territorio de Estados Unidos, esta vez utilizando globos aerostáticos con cargas explosivas que, lanzados desde el Japón mismo, cruzaban el Pacífico aprovechando los fuertes vientos de altura que corren en dirección oeste-este. Nuevamente, los daños causados fueron muy pocos y su efecto mediático se neutralizó mediante un uso juicioso de la censura y la autocensura de prensa. Éstos fueron los únicos ataques sufridos por Estados Unidos en su territorio metropolitano entre 1812 y 2001.

fundamento en la tradición de rebeliones campesinas y bandidaje que jalonan su historia, reforzada por el éxito de Mao en su lucha contra el Kuomintang.⁵⁰ Algo similar ocurrió en Yugoslavia entre 1945 y su desintegración a comienzos de los 90, apoyado nuevamente en la sólida evidencia histórica del éxito de la guerrilla contra la ocupación alemana entre 1941 y 1945.⁵¹ En este mismo sentido, la decisión del General De Gaulle de restituir la pasada *grandeur* de Francia merced del desarrollo de capacidades nucleares propias y de la adopción de una postura estratégica independiente, no obstante los considerables costos políticos y financieros que tuvo que pagar, estuvo motivada tanto por el recuerdo del período de Luis XIV o de Napoleón cuanto por su interés de revertir el pasado militar reciente de Francia sembrado de sinsabores y humillaciones, desde Sedan hasta el djebel argelino.

Por otra parte, es fundamental tener presente que aunque los pueblos y las naciones son productos de su propia experiencia histórica, también han sido afectados por procesos más amplios y que resultan comunes a muchas naciones. Así, la Ilustración o la Revolución Industrial han tenido su efecto en la forma cómo Occidente ha enfrentado los temas de seguridad. Este fenómeno es igualmente perceptible, por ejemplo, en el entorno regional: todas las naciones de América del Sur, con la excepción de Brasil, debieron utilizar la fuerza para lograr su independencia política y, en consecuencia, el ejército constituyó la primera institución organizativa funcional, produciéndose una identificación entre éste y el ejercicio del gobierno. Este proceso, además, tuvo efectos en la forma de encarar la problemática internacional de las jóvenes repúblicas: en la medida que las luchas de la independencia mostraron una marcada integración regional, especialmente notoria en las dos expediciones libertadoras del Perú, la venida desde el sur al mando de San Martín y la proveniente de la Gran Colombia bajo el Libertador Bolívar, la concepción primaria de seguridad de las nuevas naciones incorporó tempranamente la idea de la seguridad colectiva, la que estuvo presente en forma conceptual en la Conferencia de Panamá de 1826. El efecto histórico de tal proceso se manifestó, por ejemplo, en la relativa facilidad de la región para aceptar el establecimiento del sistema de seguridad hemisférica

50 Ver a este respecto GARNETT, John. *Defence Policy Making* en BAYLIS, John. *“Contemporary Strategy II”*, Holmes & Meier, New York, London, 1987.

51 Esta aproximación estratégica contemplaba que, luego de la probable derrota de las fuerzas regulares, todas la población civil debía levantarse en armas contra el ejército invasor, en la misma forma como ocurrió en 1942. Esta concepción implicaba la preparación militar de la población y la existencia de grandes depósitos de armas distribuidos en todo el territorio del país. Irónicamente, esta aproximación facilitó el estallido de la guerra civil en 1991, en la medida que los arsenales federales fueron capturados de inmediato por las distintas fuerzas nacionalistas, constituyéndose en la principal fuente de abastecimiento de todas las facciones en conflicto.

plasmado, luego de la Segunda Guerra Mundial, en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.⁵²

Con todo, la historia no sólo es un elemento orientador de la política de defensa; es también un factor limitante de la misma, en cuanto puede imponer cortapisas considerables a la voluntad política y a la posibilidad de maniobra internacional de los Estados. Las limitaciones que afectan a la postura estratégica, a las políticas de defensa y aun a las políticas de adquisiciones militares de Japón y Alemania, por ejemplo, son consecuencia directa de los resultados de su participación en la Segunda Guerra Mundial.⁵³ El mismo efecto se advierte sobre decisiones coyunturales de políticas de defensa: la gran reticencia de Alemania a involucrarse en el conflicto de la ex Yugoslavia en el decenio pasado, fue una resultante de haber ocupado ese país entre 1941 y 1945 y del apoyo brindado en 1942 a la creación de un Estado croata independiente, lo que en su oportunidad generó complejas y trágicas alteraciones en la política balcánica.

La interpretación de la historia, especialmente en las relaciones internacionales y en los estudios estratégicos, requiere sutileza y un sentido de perspectiva. Una apreciación restrictiva o muy coyuntural puede comprometer gravemente la seguridad de un país. En esta óptica, el caso de la política de defensa de Francia en los años de entreguerra es aleccionador. Profundamente afectados por el horror y la masacre de las trincheras del frente occidental, la sociedad francesa, sus autoridades políticas y sus dirigencias militares adoptaron una posición estratégica estrictamente defensiva, manifestada tangiblemente en la construcción de la Línea Maginot, símbolo supremo de la actitud nacional hacia la defensa, la que en su momento generó una falsa sensación de seguridad en la nación francesa. Paralelamente, tal actitud estratégica afectó la paridad lógica en que descansa cualquier esquema de disuasión y que requiere que tanto el que disuade como el disuadido asuman la misma racionalidad respecto de los costos y los beneficios involucrados.⁵⁴

52 Véase a este respecto BERNSTEIN, E., Chile y la Seguridad Hemisférica en SÁNCHEZ, W. y PEREIRA, T. (eds.) *"150 años de Política Exterior Chilena"*. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, 1977.

53 Un ejemplo puntual pero aleccionador de este efecto ocurrió con motivo de la botadura del LPH Osumi de la Fuerza de Autodefensa del Japón en 1998. Este buque, de 8.400 toneladas, tiene el aspecto de un pequeño portaaviones aunque naturalmente no tiene tal finalidad. Sin embargo, el buque provocó considerable ansiedad en los países de la región que inmediatamente lo relacionaron con los portaaviones de la Flota Combinada de 1941, que constituyeron el puntal de la expansión militar nipona en los comienzos de la Segunda Guerra Mundial y que, en consecuencia, han estado asociados siempre al expansionismo y al militarismo japonés. Tokio debió dar largas explicaciones respecto de las características, naturaleza y capacidad del buque.

54 En relación al tema de la disuasión convencional, se recomienda, entre muchos textos, WILLIMAS, Phil Deterrence en BAYLIS, BOOTH, GARNETT and WILLIAMS (eds.) *"Contemporary Strategy: theories and politics"* Croom Helm, London, 1975.

Este aspecto negativo de la interpretación histórica se puede manifestar en decisiones comparativamente de detalle de la política de defensa: así, durante la Segunda Guerra Mundial los submarinos norteamericanos infligieron pérdidas catastróficas a la Armada Imperial y a la flota mercante japonesa.⁵⁵ Como consecuencia de esta experiencia, cuando el gobierno japonés reformó su marina militar durante los años 50, la composición de su flota se orientó fuertemente hacia la guerra submarina, en términos de constituirse como una flota desbalanceada y que, en cierto modo, no respondía plenamente a la naturaleza de las amenazas que afectaban al tráfico marítimo japonés de ese período; sólo en tiempos comparativamente recientes la Fuerza de Autodefensa Marítima ha desarrollado capacidades para afrontar de forma exitosa y por igual, amenazas aéreas, de superficie y submarinas.⁵⁶

Por otra parte, cabe destacar que la historia no sólo es una condicionante externa de la política de defensa, sino que también afecta las relaciones de poder del interior del Estado y, como tal, influye en las decisiones políticas.⁵⁷

De este modo las determinantes históricas no son absolutas. Los procesos políticos domésticos e internacionales evolucionan, lo que influye en las experiencias históricas. Los estadistas sagaces deben ser capaces de determinar el sentido de la historia y la forma cómo ésta afecta a la definición de la política de defensa, sin interpretar literalmente sus consecuencias pero sin apartarse de sus lecciones. Es éste un proceso complejo y sutil pero que en muchos casos resulta absolutamente indispensable.

La geografía

Al igual que la historia, la geografía condiciona la política de defensa en una doble vertiente. Por una parte, afecta la dinámica general de las relaciones políticas y de seguridad en una región determinada y, por otro lado, impone ciertas decisiones estratégicas que los conductores políticos y militares de la defensa no pueden soslayar. La geografía, además, genera patrones y orientaciones para con el desarrollo de algunos países que, en el ámbito de la defensa generan cierta problemática

55 Como consecuencia de la acción de los submarinos americanos, la Armada Imperial perdió 241 buques de guerra, desde patrulleros hasta acorazados y portaaviones. La flota mercante perdió 1.178 naves de más de 500 toneladas de registro bruto, con un total de 5.053.491 toneladas.

56 Respecto de la composición y filosofía de las fuerzas navales niponas en la posguerra, ver *Conways's All the World's Fighting Ships 1947-1982*. Vol. 1. The Western Powers Conway Maritime Press, 1983.

57 Este aspecto está desarrollado en el epígrafe B N° 2, Los Factores Políticos: la estructura decisional y las relaciones político militares.

peculiar. Desde luego, existe cierto determinismo en la relación entre la configuración geográfica de algunas regiones y la dinámica relacional de los pueblos que allí habitan. Reflexionando sobre este punto, Napoleón solía decir que los campos de batalla humano son eternos en el sentido que las confrontaciones internacionales en una zona determinada tienden a seguir un cierto patrón general a lo largo del tiempo. La región de Palestina, por ejemplo, como zona de contacto y confluencia de religiones excluyentes, culturas diferentes e intereses comerciales a menudo contrapuestos, ha experimentado violencia política desde los albores de la historia conocida. En una perspectiva más amplia, es posible advertir situaciones similares en muchas otras regiones del mundo, aunque con grados variables de condicionamiento, como por ejemplo los Balcanes. Se configura así un nexo ora sutil ora evidente, entre la expresión y consecución de los intereses nacionales en zonas determinadas y la distribución y configuración geográfica de los actores políticos involucrados en un proceso continuo a través del tiempo.

Desde otro punto de vista, la ubicación y configuración geográfica de algunos Estados le ha impuesto ciertas orientaciones a su desarrollo, lo que en su momento les ha hecho adoptar posturas estratégicas determinadas. Inglaterra se convirtió en potencia marítima como consecuencia de la imperiosa necesidad de desarrollar su comercio, única forma de supervivencia para una nación insular, sobrepoblada, relativamente aislada y pobre en recursos naturales. Una situación similar afectó el desarrollo del Japón moderno. En este mismo sentido, Estados Unidos se convirtió en potencia naval como resultado de su condición bioceánica, en un proceso consciente de búsqueda de poder e influencia global, sustentado en sólidos planteamientos doctrinales.⁵⁸ En esta misma línea de argumentación, se sabe que la Alemania de Bismarck ardía en la expansión colonial y carecía de accesos expeditos al océano, pero a la vez fuerte, pujante y con una clara conciencia geopolítica, inevitablemente se desarrolló como potencia continental. El hecho que durante el reinado de Guillermo II haya desarrollado una capacidad naval formidable no afecta tal premisa en la medida que ésta se estructuró como apoyo a su estrategia continental y no para proyectarse como potencia marítima en sí. Esto se manifestó, por ejemplo, en el diseño de sus buques de guerra comparados con los de la Armada Real británica, la potencia marítima por excelencia y el principal rival de Alemania en los primeros años del siglo XX.⁵⁹

58 El principal mentor de esta curso de acción fue Alfred T. Maham, quien a la sazón era profesor en el Colegio de Estado Mayor de la Armada de Estados Unidos.

59 Los acorazados germanos estaban orientados a desafiar la supremacía británica en el Mar del Norte y su diseño se ajustaba a tal misión. En consecuencia, en términos comparativos, los acorazados alemanes dedicaban más tonelaje a la protección que al poder ofensivo en comparación con sus rivales británicos. Además,

En este mismo sentido, su configuración geográfica impone a los países ciertas condicionantes insoslayables en su defensa que limitan las decisiones políticas y estratégicas que recaen en ésta. Un Estado con poca profundidad estratégica necesariamente debe propender a una defensa avanzada y, en lo posible, fuera de su territorio. Esto puede afectar su actitud estratégica adoptando una postura eminentemente ofensiva, aun con considerables riesgos y costos políticos, tal como fue la premisa estratégica fundamental de Israel en 1956 y 1967.⁶⁰ Rusia representa la situación opuesta: al rey Carlos Gustavo se le atribuye haber dicho que a Rusia es fácil entrar pero es muy difícil salir; graficó así dramáticamente y a un tiempo, la ausencia de barreras naturales del territorio ruso hacia el oeste y la dificultad de operar en la vastedad de sus estepas occidentales. Toda la estrategia del Mariscal Kutuzov contra Napoleón se fundó en el aprovechamiento combinado de la inmensidad del teatro de operaciones, de la negación de suministros al enemigo y de los efectos del clima riguroso.

La configuración del territorio contribuyó a la definición de la estrategia yugoslava desde 1945 hasta 1991; dado que el país es sumamente apto para la guerra irregular, toda su doctrina militar se centró en el concepto de la guerra popular en la cual la nación entera debía tomar las armas en caso de una invasión y luego de la probable derrota de sus fuerzas regulares en las acciones convencionales iniciales del conflicto. Esta postura nunca fue puesta a prueba, pero durante la crisis del decenio pasado fue uno de los factores que incrementaron la renuencia a intervenir que evidenciaron la ONU, la Unión Europea y, en algún sentido, la OTAN.

También en América del Sur es posible encontrar ejemplos de la influencia de la geografía en ciertas cuestiones fundamentales de las políticas de defensa de los actores regionales. El importante desarrollo del poder naval en el Cono Sur en la segunda mitad del siglo XIX y especialmente hacia las postrimerías del mismo, derivó en buena medida de las limitaciones que la configuración geográfica imponía al desplazamiento de grandes cuerpos de tropas. Así, una confrontación militar entre Chile y Argentina en tal período –cuyas probabilidades de hecho fueron muy altas en el último decenio del siglo– se hubiese desarrollado bajo las mismas limitaciones geográficas que las de la Guerra del Pacífico en cuanto los

los buques germanos tenían condiciones de habitabilidad muy inferiores a los ingleses, dado que sus tripulaciones pasaban la mayor parte del tiempo en establecimientos de tierra y sólo los abordaban para ejercicios y operaciones. Los británicos en cambio, debían estar largos periodos en el mar, en concordancia con los objetivos y responsabilidades globales de Gran Bretaña, lo que se reflejaba en su diseño y construcción.

60 Esta fue la filosofía imperante en la doctrina militar israelí en 1956 y en 1967, lo que explica la ofensiva de 1956 en el Sinaí y el famoso ataque aéreo preemtivo en la madrugada del 6 de junio de 1967, al comienzo de la Guerra de los Seis Días.

grandes núcleos de población y de desarrollo económico de ambas naciones quedaban separados de las potenciales zonas de decisión militar por distancias considerables y barreras geográficas casi infranqueables.

En la definición de la política de defensa, la historia y la geografía influyen muchas veces de consuno. Ello es consecuencia del ya referido determinismo que la configuración geográfica de un territorio impone a la dinámica relacional de las sociedades que lo habitan, y a la forma como cada nación ha asumido el factor geográfico en su problemática de seguridad: así, la insistencia china en la guerra revolucionaria se fundamenta también en la configuración geográfica del país, especialmente apta para la guerra irregular. De igual modo, el desarrollo del poder naval en el Cono Sur a fines del siglo XIX fue, además, consecuencia de la entonces reciente experiencia de Chile en la Guerra del Pacífico.

La historia y la geografía son factores de la mayor influencia en la política de defensa, pero su interpretación está condicionada por factores subjetivos que pueden afectar su expresión en las decisiones políticas correspondientes. El mismo factor determinista que se aprecia en algunas de sus relaciones genera una tendencia hacia el reformismo. Esto fue muy evidente, por ejemplo, en la actitud del Presidente Wilson en la redacción y ejecución del Tratado de Versalles; estadistas con una visión histórica más profunda y sutil pudieron haber advertido las consecuencias del mismo y la futilidad de intentar alterar la dinámica de las relaciones de poder en Europa, especialmente con criterios esencialmente idealistas.⁶¹ Sin embargo, lo expresado no basta para descartar de plano la posibilidad de cambio en la orientación de las relaciones de seguridad entre los países, y el hecho que en muchos casos su evolución está también basada en factores históricos y geográficos. Un ejemplo en este sentido lo proporciona el drástico cambio en las relaciones entre Estados Unidos y la república Popular China en 1970. Aunque ambos países habían mantenido posiciones muy antagónicas desde el triunfo de la Revolución en 1949, incluyendo confrontaciones bélicas esporádicas, existía un trasfondo de fuertes vinculaciones políticas y de amistad entre ambas naciones, motivada tanto por razones culturales como políticas, y que se remontaba a fines del siglo XIX. Considerando este trasfondo, la aproximación entre Estados Unidos y China se generó construyendo precisamente sobre esta base histórica, en términos de potenciar los elementos primarios sobre los cuales se fundó la amistad inicial entre ambos países. Esto fue complementado por los elementos geopolíticos derivados de la confrontación chino-soviética, entonces en

61 Las opiniones de Georges Clemenceau en este sentido son muy sutiles e interesantes. Ver Clemenceau, Georges. *Grandezas y Miserias de una Victoria*, varias ediciones.

pleno desarrollo y que, en su momento, también era consecuencia de factores históricos y geográficos.⁶²

B. Condicionantes domésticas de la política de defensa

Aunque parezca paradójico, los elementos domésticos que acotan y condicionan la política de defensa suelen ser más significativos y más complejos que aquellos de raigambre internacional. Sin embargo, esto es explicable en la medida que estas condicionantes se generan e interactúan en el seno de la política doméstica y, por lo tanto, están sometidas a sus ritualidades y vicisitudes. Además, las condicionantes domésticas actúan y se manifiestan directamente sobre las autoridades políticas y militares que deben tomar las decisiones correspondientes. Por otra parte y a diferencia de lo que ocurre con los factores externos, que a menudo son una guía para la política de defensa, los de naturaleza doméstica tienen un efecto más bien limitante, con excepción de aquellos implícitos en la cultura estratégica.

Convencionalmente, los factores internos se dividen entre los de naturaleza política y los de orden financiero. Los primeros están integrados por la cultura estratégica y los factores políticos propiamente tales. Por otra parte, al igual que lo que ocurre en el caso de los elementos externos, esta división es sutil: el nivel de inversión en defensa es, ciertamente, el factor financiero por esencia pero en realidad puede estar determinado por la cultura estratégica de la nación o por la actitud hacia la función de defensa de los referentes políticos que ejercen el poder en un momento determinado, lo que proyecta el asunto hacia los componentes políticos propiamente tales. Con todo, se trata de una clasificación útil como categoría teórica de análisis y facilita la sistematización de los factores involucrados.

1. La cultura estratégica

La cultura estratégica es la forma cómo una nación se percibe a sí misma y a su entorno desde la perspectiva de la seguridad internacional y lo que está dispuesta a efectuar para asumir o modificar esa condición.⁶³ La cultura estratégica es una cuestión fundamentalmente subjetiva y está compuesta de dos elementos: en primer lugar, es una apreciación colectiva de la sociedad respecto de la situación de seguridad del país; es al mismo tiempo una actitud de la nación frente al sistema internacional en sus aspectos de seguridad. En esta óptica, la cultura estratégica

62 Todo este proceso está analizado en detalle en KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. Simon & Schuster, 1994, especialmente capítulo 28.

63 Definición del autor. Ver a este respecto NAVARRO, Miguel. *La Cultura Estratégica y su efecto en la definición de la Política de Defensa*, versión escrita de la conferencia de mismo nombre dada por el autor en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Ministerio de Defensa del Uruguay, 2004.

es una interpretación común de la realidad internacional y la forma como dicha sociedad asume su posición en tal escenario, lo que condiciona y determina lo que esa nación está dispuesta a hacer para asumir o mejorar tal posición.

En segundo término, la cultura estratégica implica la aceptación por la sociedad de la idea del conflicto, de la posibilidad que los intereses vitales del Estado puedan entrar en una confrontación grave con los de otro u otros países y que de ello pueda resultar una confrontación armada, o que el país pueda ser amenazado en su independencia política o invadido y que sea necesario emplear la fuerza para repeler la agresión. Paradójicamente, la comprensión y la aceptación de la posibilidad del conflicto armado es un elemento fundamental en su prevención: una sociedad que así lo entiende usualmente estará más dispuesta para adoptar las medidas para prevenirlo, tanto en sus aspectos netamente políticos, como en el plano financiero y en el de las cargas personales de contribución a la defensa.

La cultura estratégica es un elemento de alta significación en la definición de la política de defensa. Este aporte, normalmente, se manifiesta en tres instancias específicas, aunque estrechamente interrelacionadas: i) la idea misma de una política de defensa, ii) la visión compartida sobre la posición internacional del Estado y, iii) los consensos acerca de la ejecución de la política y de su proyección en el tiempo.

La política de defensa representa el convencimiento de la clase política y de la sociedad en su conjunto, de la posibilidad de conflicto en el sistema internacional y de la necesidad de prevenirlos de una manera racional y eficiente, un componente fundamental de la cultura estratégica. Este es un problema inherente a cualquier sociedad organizada y de hecho, la organización de fuerzas militares y su mantenimiento es muy anterior a la conceptualización moderna de la política de defensa.⁶⁴ En la actualidad, además, esta aproximación diríase “clásica” está complementada por la necesidad de una visión compartida de la sociedad respecto de la posición internacional de país y de los requerimientos estratégicos que emanan de tal ubicación lo que, a su turno, deriva de las definiciones vigentes sobre política de defensa.

La cultura estratégica se manifiesta, además, en el proceso de socialización de la política de defensa. Esta instancia es fundamental si se

64 Respecto del efecto del advenimiento del ejército permanente en la defensa y en la organización política de la defensa, ver por ejemplo, NAVARRO, Miguel. El Ministerio de Defensa y la organización política de la defensa en “*Fuerzas Armadas y Sociedad*” año 12, N° 4, octubre-diciembre 1997.

pretende que ésta tenga el carácter de política de estado; los mecanismos de socialización son varios, correspondiendo al Congreso un cometido de la mayor relevancia en este proceso.⁶⁵ En este procedimiento el efecto de la cultura estratégica es muy notorio en cuanto contribuye a que la política refleje mejor la percepción social sobre la función de defensa que en el postulado inicial, normalmente emanado de las elites técnicas de los ministerios de defensa. El proceso de socialización de la política de defensa, entonces, no sólo le otorga la legitimidad indispensable para su adecuada ejecución, sino que en efecto la hace genuinamente nacional y, por lo tanto, permanente. Este proceso sería muy riesgoso, o aun imposible si no existiese algún nivel de cultura en la nación.

En esta perspectiva, la cultura estratégica asume así la condición de entorno de legitimidad social y continuidad de la política de defensa y, a la vez, es el antecedente de tal política y su vehículo de ejecución continua.

2. Factores políticos: la estructura decisional y las relaciones político-militares

Los factores netamente políticos que afectan y condicionan las decisiones de política de defensa son los que se refieren a la estructura decisional en el ámbito gubernamental y las que apuntan a las relaciones político-militares.

La relevancia de la estructura decisional se manifiesta fundamentalmente en la efectiva capacidad de la organización política de la defensa de tomar las decisiones inherentes a su condición. Sabido es que la definición de la política de defensa es uno de los contenidos fundamentales de la conducción política de ésta.⁶⁶ Habida consideración que se trata de “alta política”, es decir, de un ámbito de gestión gubernamental de gran complejidad e importancia y que implica elementos técnicos de alta especialización, la definición de la política de defensa es una responsabilidad del Ejecutivo, normalmente centrada en el ministerio o secretaría de defensa. Por otra parte, este proceso es parte de la gestión de “gobierno” como diferente de la gestión de “administración”, fenómeno reconocido tanto en el derecho constitucional moderno, como en la politología contemporánea.

65 Ver a esta respecto NAVARRO, Miguel. The Role of Parliament in Defence Policy, trabajo presentado por el autor ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Parlamento sueco, agosto de 2000.

66 Ver NAVARRO, La Conducción Política, *op.cit.*

Los estudios comparados sobre política de defensa han puesto considerable énfasis en las teorías decisionales. La primera aproximación en este sentido se orientó hacia la ponderación de estos procesos como actos de gran racionalidad y tomados con independencia en palabras de Hilsman: *“nos gustaría creer que la generación de políticas no sólo es un acto consciente y deliberado, un análisis de problemas y un examen sistemático de todas sus implicancias, sino también que la alternativa elegida apunta al logro de objetivos trascendentes y que sirven un propósito de alta calidad moral”*.⁶⁷ Una aproximación más realista sugiere una conclusión diferente: las decisiones políticas en cualquier campo, pero especialmente en la defensa implican un proceso sumamente complejo, que abunda en decisiones menores y cuya acumulación va definiendo la política respectiva; además, estas resoluciones se toman dentro de una estructura burocrática, normalmente muy desarrollada y que muchas veces impone su impronta en el proceso. Esto es aplicable principalmente a las grandes potencias pero, progresivamente, el fenómeno se extiende a los procesos decisionales de las potencias medianas.

En esta óptica, la estructura decisional debe tener un grado de desarrollo adecuado a la complejidad de la problemática de la defensa del país: una mayor sofisticación apunta teóricamente a una mayor calidad decisional. Por otra parte, las estructura decisionales, aun las más institucionalizadas, invariablemente reflejan la personalidad del decisor y sus resoluciones, su estilo personal. En el campo de la defensa esto puede ser crucial, en cuanto este tipo de cuestiones se resuelve, además, en la interacción entre las autoridades civiles y los mandos militares. Según Peter Darby, muchos de los problemas que tuvo Duncan Sandy como Ministro de Defensa británico entre 1956 y 1959 se debían a su propia personalidad: *“Las quejas de las fuerzas se volcaban más hacia la personalidad del ministro y su método de tomar decisiones que al contenido doctrinal de su política”*. El ministro tenía la costumbre de “rechazar la asesoría profesional” y el desagradable hábito de “tratar a los Jefes de Estados Mayor como si fuesen colegiales”.⁶⁸ Por otra parte, este elemento subjetivo no está circunscrito sólo a la definición de la política de defensa, sino que se extiende a todo el proceso de conducción política de la defensa y es particularmente perceptible en la definición de la actitud primaria del gobierno hacia la función de defensa y hacia las Fuerzas Armadas, el primer contenido de dicha conducción.⁶⁹

67 Citado por GARNETT, *op. cit.*, p. 16.

68 DARBY, Peter. *British Defence Policy East of Suez 1947-68*. Oxford Univ. Press, London, 1973, p. 108.

69 NAVARRO, La Conducción Política II Parte, A, *op. cit.*

Cabe hacer presente que la conducción genuinamente civil de la defensa no es una cuestión que pueda darse por sentada en toda sociedad democrática. En varios países se reconoce formalmente en el ordenamiento jurídico o de hecho, en la práctica política, la imposibilidad de ejercer tal función; en consecuencia, se designan militares –activos o en situación de retiro– en cargos directivos de la defensa que, por su naturaleza, deberían ser servidos por civiles.⁷⁰ Aunque en ocasiones es posible identificar sólidas razones históricas y políticas que los justifican, estos nombramientos implican una abdicación del poder político para con sus responsabilidades en relación a la conducción de la defensa, incluyendo la definición de las políticas pertinentes; en un sentido más profundo, esto constituye una seria falencia del sistema democrático, que presupone un adecuado control de la autoridad civil sobre los militares y, además tampoco aseguran una relación político-militar fluida.⁷¹

Una cuestión central en este aspecto es el denominado liderazgo civil en defensa, que es la capacidad genuina y real del nivel político de conducir la función de defensa de una manera eficaz y eficiente y aceptada por el estamento castrense.⁷² El liderazgo civil es el correlato de la subordinación militar a la autoridad civil y se manifiesta principalmente en un escenario de relaciones político-militares convergentes y con sentido de propósito, en los términos planteados por Rebeca Schiff y otros.⁷³ En esta perspectiva, es fácil advertir que la existencia de este liderazgo civil contribuye considerablemente a incrementar la capacidad decisional del nivel político en relación a la política de defensa, lo que debe ser adecuadamente ponderado con los demás factores decisionales que inciden esta instancia.

El segundo condicionante político propiamente tal de la política de defensa son las relaciones político-militares, en cuanto enmarcan y acotan el universo en la que se definirá tal proceso. La política de defensa en su definición, y especialmente en su ejecución, implica un gran número de

70 Así, por ejemplo, la Constitución de Guatemala, en su artículo 246 dispone que el cargo de Ministro de Defensa debe ser servido por un Oficial General o Coronel o equivalente. El Perú, por otra parte, es un típico caso en el que existe una fuerte tradición política de nombramiento de militares en retiro para el cargo de Ministro de Defensa, aunque no existe imperativo legal en este sentido. En una perspectiva más amplia, es pertinente destacar que en América Central y del Sur sólo en Chile, Paraguay, Uruguay y Nicaragua los militares activos no puede ser ministros de defensa; en los demás países está permitido de modo explícito o implícito en sus normas constitucionales. Fuente *“Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina”*. Red de Defensa y Seguridad de América Latina. RESDAL, 2006.

71 En Chile, por ejemplo, y con la evidente excepción del Gobierno Militar, los nombramientos de ministros de defensa uniformados –activos o en retiro– han sido muy infrecuentes y en general se han producido en tiempos de crisis o aun de franco caos en las relaciones político-militares, como ocurrió en la segunda administración de Ibáñez (caos político militar) o en la de Frei Montalva (crisis prolongada)

72 Definición del autor.

73 SCHIFF, Rebeca. *Civil-Military Relations Reconsidered: a Theory of Concordance*. *Armed Forces & Society*, 22: 1.

decisiones que, tomadas dentro de las competencias propias de la autoridad civil, deben ser asumidas en conjunto entre éstas y los mandos militares y donde la preeminencia efectiva de uno u otro, dependerá de la naturaleza de cada decisión específica. Naturalmente, las decisiones de “gran estrategia” corresponden a cuestiones de naturaleza política y, en consecuencia, son responsabilidad de dicho escalón: de ahí se deriva una fina y sutil escala de categorías decisionales en las que la preponderancia de la opinión militar aumenta en la medida que se incrementa el contenido técnico de la decisión. Bajo esta óptica, es evidente que una mala relación político-militar puede comprometer seriamente tal ejercicio, al crear un ambiente de desconfianza y a un descrédito mutuo, en términos de eventualmente paralizar el proceso o, al menos, comprometer iniciativas específicas de política de defensa.⁷⁴

Es evidente que, en teoría al menos, es posible que la administración defina una política de defensa en escenarios político-militares complejos o tensos y de hecho existen abundantes ejemplos en este sentido.⁷⁵ Sin

74 El ejemplo más característico y frecuentemente citado de una situación de este tipo, además de ser uno de los más documentados, es el que afectó al Ejército francés en 1934 a propósito de la propuesta del entonces Teniente Coronel Charles De Gaulle sobre modernización militar. En el decenio de los 30' en la III República, el Ejército era percibido como una institución monarquista y católica, inmersa en una sociedad eminentemente laica y republicana; esta situación generaba una fuerte desconfianza de la mayoría del entorno político hacia el estamento castrense y, naturalmente, una fuerte tensión encubierta entre ambos. En ese escenario, el año 1935 el entonces joven y poco conocido Teniente Coronel De Gaulle publicó su libro *Vers l'Armee du Metier* en el que propuso la creación de una fuerza militar de elite, centrada en carros de combate, infantería mecanizada y artillería de apoyo igualmente motorizada. Esta fuerza según De Gaulle, sólo debía estar integrada por personal profesional, especialistas, lo que constituía una gran innovación dado que el Ejército Metropolitano de Francia era masivamente una fuerza de conscriptos; esta condición era valorada por el estamento político en el entendido que la conscripción era una garantía de no intervención política por parte del Ejército. En esta circunstancia, y luego de un inusual debate en la Cámara de Diputados, la propuesta de De Gaulle fue rechazada ampliamente en el nivel político que estimó que dicha fuerza constituiría un instrumento dócil al militarismo y factible de ser empleado en aventuras pretorianas. La propuesta fue igualmente descartada en el Alto Mando Militar francés, aunque allí lo fue por razones de excesivo conservadurismo. Por el contrario, la réplica alemana a la propuesta de De Gaulle, plasmada por el Teniente Coronel Heinz Guderian en su libro *Achtung Panzer* publicado al año siguiente, fue ampliamente acogida en los círculos del Partido Nacional-Socialista y por el propio Hitler, que vio en las formaciones blindadas un instrumento altamente funcional a sus objetivos internacionales. Naturalmente, este apoyo político eliminó cualquier oposición potencial en el seno del Alto Estado Mayor alemán, también muy conservador. En consecuencia, cuando comenzó la ofensiva alemana contra Francia a comienzos de mayo de 1940, la Wehrmacht alineaba 11 divisiones acorazadas mientras que Francia sólo disponía de 3, en fase aún de experimentación.

Sin embargo, en un irónico vuelco del destino, *Vers l'Armee du Metier* sí tuvo un efecto político aunque en un sentido totalmente distinto de aquel temido por los dirigentes franceses en 1934: uno de los pocos políticos que apoyaron entonces a De Gaulle fue Paul Reynaud, quien percibió la lógica técnica y estratégica implícita en su propuesta. Luego, cuando Reynaud fue nombrado Presidente en la crisis de mayo-junio de 1940, dio a De Gaulle un cargo de viceministro en su gabinete, lo que constituyó la tenue base de legitimidad con la que el General proyectó su carrera política como líder de la Francia Libre y luego, en la Posguerra.

75 España, en los primeros tiempos de la transición fue un ejemplo en este sentido. Las relaciones político-militares fueron difíciles durante la administración de Adolfo Suárez, pese a que no había ninguna cuestión ideológica de fondo y comprensiblemente, lo fueron aún más durante el gobierno de Felipe González cuando sí hubo varios elementos de confrontación y disenso político e ideológico profundo entre civiles y militares. Sin embargo, ello no impidió que ambos gobiernos definiesen sendas políticas de defensa que implicaron profundas transformaciones tanto en la postura estratégica de España, en cuanto al tamaño, composición y desarrollo tecnológico de sus fuerzas militares.

embargo, es igualmente evidente que tal ejercicio no es recomendable, especialmente en países cuyos escenarios estratégicos son complejos o muy dinámicos y que, por ello, una sana relación entre el estamento político es altamente recomendable. Cabe consignar, además, que una adecuada conducción política de la defensa, sustentada en un efectivo liderazgo civil que, a su turno, presupone capacidad decisional en este campo, es una garantía de buena relación político-militar; de este modo, el proceso definitorio mismo de la política de defensa contribuye, en sí, a una buena relación entre ambos estamentos.⁷⁶

Además, como se expresó en el acápite A, la historia tiene también efectos directos sobre los procesos políticos internos. Las relaciones de poder al interior de cada sistema político son producto de su propio desarrollo, lo que se proyecta a la cuestión de las relaciones político-militares. Así, por ejemplo, la actitud de la sociedad hacia el poder y los instrumentos de éste, como son las fuerzas militares, se sustenta en una amplia gama de experiencias sociales que, a su turno, configuran y dan un carácter especial a sus organizaciones militares. El caso de Estados Unidos es ilustrativo a este respecto, en la medida que la desconfianza inicial de la sociedad a las fuerzas militares permanentes se tradujo en una fuerte preferencia por la idea de las milicias, que se ha proyectado hasta nuestros días bajo varias formas jurídicas.⁷⁷ Lo mismo es válido respecto de los más amplios parámetros de la política de defensa, en los cuales las relaciones entre los diversos actores políticos internos pueden tener una impronta significativa.

3. *El factor financiero*

Los niveles y patrones de gasto militar de un país son factores limitantes de primera magnitud en la definición o actualización de su política de defensa. A primera vista, esto resulta paradójico: la política de defensa, por definición, alude a la apropiación y distribución de los fondos asignados al sector.⁷⁸ Y, sin embargo, en la práctica política no hay tal paradoja en cuanto al gasto militar, no obstante éste está limitado por diversos factores de naturaleza política-externa, doméstica y financiera.

76 Este aserto confirma que el modelo utilizado en Chile, es decir la creación de confianzas entre civiles y militares, utilizando para ello la redacción del *Libro de la Defensa* 1997, fue correcta aunque, naturalmente, no significó la generación de una genuina política de defensa. Ese proceso debió esperar hasta el 2002.

77 Este es el caso de Estados Unidos donde, luego de la independencia, existió inicialmente una actitud de desconfianza hacia las fuerzas militares permanentes, que eran percibidas como instrumentos de opresión política doméstica. Esta actitud, en su momento, estaba fundada en las raíces mismas de la historia de la colonización y reforzada luego por el empleo dado por la Corona británica a las fuerzas regulares de guarnición durante el siglo XVIII. En consecuencia, la sociedad estadounidense siempre ha valorado las milicias ciudadanas, actitud manifestada hoy día con la Guardia Nacional.

78 Ver definición de la Política de Defensa, Acápite I.

El gasto militar en cuanto decisión política, representa lo que una nación puede, desea y necesita gastar en su protección y en la de sus intereses internacionales; esta es siempre una decisión política que, aunque basada en antecedentes financieros y técnicos, refleja constantemente decisiones fundamentalmente subjetivas. La defensa es una de las varias funciones públicas que debe cumplir el Estado; en esta perspectiva, sus requerimientos financieros compiten con las demandas de salud, vivienda, educación, orden público y varias otras, dentro de un universo financiero limitado. En opinión de Greenwood: *“si se disminuye el gasto (en defensa), no significa que tal reducción sea necesaria en sentido absoluto, ni que la nación no pueda asumir el esfuerzo (financiero) que realizaba antes, sino sólo que se han tomado ciertas opciones”*.⁷⁹

Tradicionalmente los niveles de gasto militar son difíciles de modificar. En cualquier sentido y, normalmente, las naciones muestran una cierta tendencia a la no innovación en esta materia, a menos que medien circunstancias extraordinarias que alteren la voluntad de la sociedad en este ámbito, lo que usualmente ocurre en el sentido de incremento del gasto. En este escenario, la cultura estratégica puede jugar un papel de la mayor relevancia en cuanto sustento del cambio de actitud de la nación a este respecto. Sin embargo, por una pluralidad de razones, aun si se producen situaciones extraordinarias que lo ameriten y se genere voluntad política suficiente, los incrementos de gasto en defensa no son inmediatos o, más frecuentemente, sus efectos se demoran en el tiempo. A lo anterior es necesario agregar las limitaciones que la actual economía globalizada impone a los países en materias de gasto público y sus propias restricciones, derivadas de la mantención de sus equilibrios fiscales. Todo esto es especialmente perceptible en el caso de los países no productores de armamentos y que, en consecuencia, dependen de los mercados externos. Naturalmente, este efecto retardado debe ser debidamente aquilatado por la autoridad política y conjugado con el carácter súbito que es propio de la mayoría de las crisis internacionales que impliquen el uso actual o potencial de la fuerza, situaciones que, en su momento, constituyen el escenario potencial más viable para muchas potencias medianas, incluido Chile.

Es interesante destacar que la mayoría de los autores ponen un fuerte énfasis en el factor histórico como el criterio principal en la definición presupuestaria de la defensa lo que, en todo caso, parece ser ciertamente el factor más preponderante en Sudamérica.⁸⁰ Paralelamente,

79 GREENWOOD, D. Economics Constrains and Political Preferences en *“RUSI Journal”* 113, N° 652, noviembre 1968.

80 En relación a este tema, se sugiere: ROJAS ARAVENA, Francisco. *Gasto Militar en América Latina; procesos de decisiones actores claves*. FLACSO/ CLADE, Santiago de Chile, 1994.

otros estudios han sistematizado los demás factores que inciden en tal definición y que, en síntesis, se agrupan en tres categorías: i) los de naturaleza financiera que incluyen el desarrollo económico, la política fiscal y los equilibrios estructurales, ii) los de carácter internacional que aluden fundamentalmente a los compromisos financieros ya asumidos por el país y a las limitaciones que imponen los procesos globalizadores, y iii) los factores de carácter interno, que se refieren fundamentalmente a los procesos decisionales domésticos y al efecto de las relaciones de poder al interior de cada sistema político. Naturalmente esta clasificación es una categoría teórica de análisis ya que, en la praxis política, los tres elementos se manifiestan estrechamente relacionados y de manera simultánea. Por otra parte, ninguno de estos elementos es de rápida evolución; algunos son casi inmutables y los que podrían ser más factibles de modificar, como los procesos políticos domésticos, están igualmente sometidos a las vicisitudes y ritualidades propias de la política contingente, lo que conspira contra su expedita evolución.

Pero las autoridades políticas no sólo deben ajustarse a los márgenes presupuestarios preexistentes; a menudo también deben someterse a un determinado patrón de inversión. A lo largo de los años los países establecen esquemas definidos de asignación presupuestarias entre las fuerzas, e incluso al interior de las mismas. Esta distribución puede tener origen consuetudinario o, por el contrario, estar establecido en el ordenamiento jurídico, como por ejemplo en Chile a propósito del Sistema de la Ley del Cobre, al menos hasta tiempos comparativamente recientes. Los patrones de gasto militar son igualmente difíciles de modificar. Aun en sistemas flexibles, los compromisos financieros de largo plazo conspiran contra cualquiera evolución rápida de los criterios tradicionales. Por otra parte, estos criterios o bien obedecen a factores políticos domésticos, o con el tiempo crean situaciones cuya alteración requiere de iniciativas políticas internas de considerable magnitud y, por lo tanto, difíciles de implementar.⁸¹

Una cuestión crucial en el tema del gasto militar son los costos asociados a la incorporación y operación de los nuevos sistemas de armas. Éstos se manifiestan en dos aspectos: a) asegurar la operatividad misma de los nuevos sistemas, lo que implica financiar la operación de

81 Un ejemplo muy claro de las dificultades inherentes a la modificación de los patrones de inversión en defensa se advirtió en Gran Bretaña con motivo de la transición de la disuasión nuclear que entre mediados de los 50 y mediados de los 70 estaba radicada en la Fuerza de Bombardeos "V" (Valiant, Victor y Vulcan) de la Real Fuerza Aérea y luego fue transferida a la fuerza de submarinos balísticos de la Armada Real. Este proceso estuvo jalonado de amargas batallas políticas y complejidades financieras y tecnológicas y requirió de considerable voluntad política, destreza y sintonía fina en las autoridades políticas de la época. Para una perspectiva naval de este período, se sugiere HILL, J.R & RANFT, Brian. *The Oxford Illustrated History of the Royal Navy*. Oxford University Press, 2002.

los mismos, y b) la necesidad de mantener tecnológicamente vigente el sistema, algo crucial considerando la gran longevidad que caracteriza actualmente a la mayoría de los sistemas principales. Aunque recientemente ambos conceptos han sido incorporados en el denominado Costo de Ciclo de Vida de los Sistemas de Armas,⁸² éste continúa siendo un tema complejo, en la medida que en los sistemas comparados es relativamente frecuente que las dirigencias políticas no comprendan a cabalidad la real naturaleza de la disuasión ni la contribución de las adquisiciones de sistemas de armas a la operatividad de tal concepto: si bien es cierto que en la Estrategia Convencional la incorporación de sistemas de armas es la manifestación más tangible de la voluntad política del país de utilizar la fuerza en defensa y protección de su soberanía, territorio e intereses, la no provisión de fondos para operar el sistema y para actualizarlo tecnológicamente constituye una manifestación igualmente tangible de la falta de dicha voluntad política. Proyectando este efecto a un plano político más general, existen numerosos ejemplos históricos que sugieren que la disminución general de los presupuestos de defensa socava la disuasión, tanto porque disminuye objetivamente la capacidad técnica del país de propender a su propia defensa, cuanto porque afecta la percepción de los demás Estados relativa a las capacidad y a la voluntad política del Estado afectado.⁸³ De ello se desprende la necesidad de que las autoridades políticas comprendan a cabalidad el concepto de Costo de Ciclo de Vida y las ritualidades y dinámicas de la disuasión y establezcan las vinculaciones correspondientes. Este es un tema comparativamente poco comprendido —o aceptado— a nivel político, pero es crucial tanto en la implementación de la disuasión como con la posibilidad de que un país cumpla con sus responsabilidades y compromisos internacionales de seguridad. Ambas son cuestiones de la mayor relevancia para Chile.

Los niveles de gasto militar y los patrones de inversión en defensa son condicionantes objetivos de la política de defensa que limitan conside-

82 Ver a este respecto MENESES, E. y NAVARRO, M. *Política de Defensa; el caso de la adquisición de sistemas de armas*. Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo N° 121, Santiago de Chile, 1989.

83 Uno de los casos mejor documentados de la época actual lo constituye el Conflicto del Atlántico Sur en 1982. La Junta Militar argentina tomó la decisión de invadir las islas asumiendo que el gobierno de Margaret Thatcher, frente al hecho consumado, sólo reaccionaría por canales políticos y diplomáticos los que Buenos Aires estaba seguro de poder contrarrestar, mas no utilizaría la fuerza. Este convencimiento derivó de una serie de antecedentes que la Junta Militar interpretó como claros indicios de falta de voluntad política por parte de Gran Bretaña respecto del uso de la fuerza en el ámbito internacional; existe hoy consenso entre los autores que el más relevante fue la reducción del nivel de inversión en defensa anunciado para ese año por Downing Street y especialmente el anunciado retiro del servicio del buque de patrulla antártico HMS *Endurance*, símbolo de la presencia británica en el Atlántico Sur. Tal reducción de la inversión fue erróneamente interpretada como una muestra de decadencia e incapacidad en el ámbito militar por parte de Londres. Ver a este respecto, por ejemplo, HASTINGS, Max & JENKINS, Simon. *The Battle for the Falklands*. Michael Joseph Ltd. London, 1983 o PAUL, T.V. *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*. *Cambridge Studies in International Relations* 33, Cambridge University Press, 1994, especialmente Part I y Part II N° 8.

rablemente lo que un país puede realizar en este campo. Sin embargo, esto no implica un determinismo absoluto. Bajo ciertas condiciones es posible efectuar cambios en ambos, aunque sus efectos sean normalmente de largo plazo y, aun así, estarán condicionados por factores de diversa índole. Todo esto debe ser debidamente aquilatado por las autoridades políticas al momento de definir y ejecutar la política de defensa.

CONCLUSIONES

La interpretación de los distintos factores que condicionan la política de defensa es siempre un ejercicio complejo, dinámico y sutil. Complejo en cuanto los factores son múltiples y variada su forma de influir en la definición e implementación de políticas; dinámico, en cuanto es un proceso que se desarrolla en el tiempo, según se vayan tomando las decisiones políticas correspondientes y de acuerdo al carácter progresivo y permanente de la definición y ejecución de la política de defensa⁸⁴ y sutil, en cuanto la correcta interpretación de la influencia de los variados factores requiere finura política y, en muchos casos, un agudo sentido político. Además es altamente conveniente, diríase indispensable, que el decisor político tenga la capacidad y el conocimiento para subsumir la lógica militar y la lógica política en sus decisiones, especialmente considerando el carácter antagónico que, en ocasiones, éstas tienen.⁸⁵

Las condicionantes de la política de defensa varían en sus efectos de un país a otro y dentro del mismo Estado evolucionan a través del tiempo: así, por ejemplo, el colapso de los sistemas de alianzas, que durante la Guerra Fría fueron condicionantes políticos severos para muchas potencias medianas, es hoy día un camino para que esos mismos países incrementen su contribución a la paz y la estabilidad internacional. Tampoco siempre es posible efectuar una lectura lineal y unívoca de los mismos; así, una deficiente relación político-militar ciertamente dificulta la definición e implementación de una política de defensa pero, bajo ciertas

84 En relación al carácter permanente de la definición de la política de defensa, NAVARRO, Miguel. *La Conducción Política, II Parte*, "Los Contenidos de la Conducción Política de la Defensa", *op. cit.*

85 El antagonismo entre la lógica política y la lógica militar queda demostrado de manera patente en una de las decisiones más trascendentes de la historia militar británica, la adoptada por el gabinete el día 24 de mayo de 1940, en plena crisis de la Batalla de Francia: se discutía el envío de más aviones de caza al continente para apoyar el tambaleante esfuerzo militar francés. El asunto era muy controvertido: Churchill y la mayoría de los integrantes del gabinete apoyaban la medida, considerando que toda la Gran Estrategia británica descansaba en el hecho que la batalla terrestre se combatiese –y se ganase– en territorio francés por lo que el envío de los aviones constituiría un respaldo militar y principalmente político de primera magnitud a su aliado. El Vicemariscal del Aire Hugh Downing, comandante del Fighter Command, la organización responsable de la defensa aérea de las islas, se oponía, argumentando que esos aviones pronto serían necesarios en Gran Bretaña y que si se perdían en Francia no habría tiempo de reemplazarlos antes del inicio del inevitable duelo aéreo entre la Real Fuerza Aérea y la Luftwaffe alemana, una cuestión de lógica militar pura. En definitiva, ganó el argumento del Vicemariscal del Aire Downing, los aviones permanecieron en Gran Bretaña y fueron absolutamente indispensables en la victoria de la RAF en la Batalla de Inglaterra que se combatió entre Julio y septiembre de ese mismo año, en la que fue una de las batallas más decisivas de la historia militar contemporánea.

circunstancias, un proceso enérgico e intelectualmente sólido en tal sentido puede contribuir decisivamente a despejar una atmósfera enrarecida entre ambos estamentos.⁸⁶

Fluye de lo expresado que el proceso de definición de la política de defensa, aunque acotado y limitado en la forma indicada, está lejos de ser un ejercicio restringido y determinista. Por el contrario, éste ofrece variadas posibilidades de interacción tanto entre los actores políticos domésticos incluyendo –y sólo para estos efectos– a las fuerzas militares, como con los de orden internacional. Además, y en este mismo sentido, la definición de la política de defensa es un elemento catalizador de la capacidad de gestión de la autoridad política en el campo de la defensa y, por su intermedio, del grado de normalidad en las relaciones cívico-militares.

Así, el proceso decisional en defensa aunque orientado al cumplimiento de la función, está acotado y condicionado por una multiplicidad de factores internos y externos que deben ser debidamente aquilatados y conjugados por las autoridades políticas. En el caso de las potencias medianas, los factores condicionantes de su política de defensa son los mismos que afectan a las grandes potencias aunque su forma de injerencia puede ser algo distinta; además, aquí el riesgo que estos factores representan es mayor, en cuanto sus estructuras decisionales parecen, en muchos casos, efectivamente menos capacitadas para abordarlos. La cuestión clave aquí es la adecuada comprensión de la forma cómo estos factores inciden en caso de cada país específico y efectivamente tomar decisiones dentro de ese esquema. Esto impone una gran cuota de responsabilidad a las autoridades respectivas, civiles y militares, en cuanto deben apreciar debidamente el entorno interno y externo y a identificar y descartar los múltiples fantasmas que pueden poblar este universo. Además, el solo hecho que este ejercicio se haya efectuado en una o más oportunidades, no implica automáticamente la capacidad de hacerlo nuevamente, habida consideración de la condición dinámica y mutante de varios de los factores. La falencia y la inacción en este campo por parte de las autoridades políticas puede impedirles la generación del liderazgo civil y afectar tanto las relaciones político-militares como la ejecución de la función de defensa.

86 Un ejemplo en este sentido lo constituyó la rápida recomposición de las relaciones entre De Gaulle y el Ejército durante los años 1960 a partir de la definición de la nueva política de defensa que incluía el rápido desarrollo de capacidades nucleares independientes. La vinculación entre De Gaulle y el Ejército (y las fuerzas militares en general) quedó muy afectada luego de la concesión de la independencia a Argelia en 1960 en la medida que una parte considerable del Ejército (y del país) consideró que tal iniciativa constituía una traición al considerable esfuerzo realizado en la lucha contra el ELP argelino desde 1956. Esto tuvo efectos muy complejos al interior de Francia, debilitó a la nación, incentivó actos de terrorismo político impulsado por la Organización del Ejército Secreto e incluso fue motivo de varias novelas de ficción política, como *The Day of the Jackal* de Frederick Forsyth. En este escenario, De Gaulle incentivó una nueva política de defensa, orientada a restituir la grandeza de Francia y cuyo pilar fundamental constituyó el desarrollo de capacidades nucleares propias. Esta política fue definida en una atmósfera de gran desconfianza civil-militar pero su sola definición e implementación mejoró rápida y sustancialmente tal relación.

RIESGOS DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA Y DE TRANSPARENCIA MILITAR

CRISTIÁN LEYTON SALAS*

Implementing regimes of Mutual Trust and Military Transparency creates opportunities, but also risks. There is abundant literature on the positive effects of integrating and implementing programs of further political and military interrelationships between the armed professionals, from interstate defense and security; however, there is a gap in the associated risk factors. The Mutual Trust Measures (MTM) are not an end in itself, but a means to foster and set out better relationships among States. Notwithstanding, it may happen that some particular historic circumstances may lead some political states to enter in such processes, without any real nor deep political intention to do so. Internal perceptions on future frailty may turn, for some States, into factors promoting the adoption of MTM regimes. In this case, the "situation" dictates the change, particularly among States with historical conflict relationships.

Abundante es la literatura especializada y general en torno al fenómeno y los procesos de Confianza Mutua y de Transparencia Militar (CMTM), tanto en Europa como en América Latina.¹

-
- * Doctorando Estudios Americanos, Instituto de Estudios Avanzados, Bachelor Ciencia Política área Relaciones Internacionales y Master of Arts en Ciencia Política área Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales, Université du Québec à Montréal (UQAM), Canadá. Profesor Programa de Estudios en Políticas Públicas (PEPP), UTEM. Graduado del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University, Washington D.C.
- 1 Entre los que se cuentan, BRIGAGAO, Cloris; VALLE FONROUGE, Marcelo. "Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua", en *Estudios Internacionales*. N° 125, 1999, pp. 3-19. CASTILLO PANTOJA, Guillermo "Una visión sobre el desarrollo de la confianza mutua en América Latina", en *Memorial del Ejército*, N° 463, 2000, pp. 54-67. CHEYRE ESPINOSA, Juan Emilio. Presentación e introducción del libro *Medidas de confianza mutua: caso de América Latina y el Mediterráneo*. CHEYRE ESPINOSA, Juan Emilio. "Medidas de confianza mutua en el Mediterráneo", en *Memorial del Ejército*, N° 455, 1998, pp. 130-176. Declaración de San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 13, N° 3, julio-septiembre, 1998, pp. 27-32. GÓMEZ MENESES, Christian. "Medidas de Confianza Mutua", en: *Minerva*, Vol. XVII, N° 44, 1999, pp. 54-81. LEYTON, Cristián. "Introducción al factor de hostilidad: de la seguridad cooperativa a la seguridad por la cooperación", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 14, N° 4, octubre-diciembre, 1999, pp. 3-12. MANI CLARK, Kristina. "Concepciones de la defensa nacional en Argentina y Chile: una comparación de los libros de defensa", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 15, N° 2, abril-junio. 2000, pp. 39-51. Noguez Zubizarreta, Horacio. "Seguridad y fomento de la confianza", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 13, N° 1, enero-marzo, 1999, pp. 52-54. OLEA, Francisco. "Comunicación v/s conflicto. La Cea. Una instancia de confianza mutua", en *Armas y Servicios*, N° 75, octubre, 2000, pp. 30-36. "Confidence-Building Measures in South Asia" The Henry L. Stimson Center. Visitar: <http://www.stimson.org/southasia/?SN=SA2001112047>, accessed on January 30, 2002. "Military Measures: Confidence and Security-Building Measures (CSBMs)" Creative Associates International, Inc. Visitar: <http://www.caii-dc.com/ghai/toolbox5.htm>, accessed on January 30, 2003. "Military Measures: Confidence and Security-Building Measures (CSBMs)" Creative Associates International, Inc. Visitar: <http://www.caii-dc.com/ghai/toolbox5.htm>, accessed on January 30, 2003. "Confidence-Building Measures in South Asia" The Henry L. Stimson Center. Visitar: <http://www.stimson.org/southasia/?SN=SA2001112047>, accessed on January 30, 2003.

No obstante lo precedente, poco se ha dicho respecto a las *motivaciones políticas* detrás de tal fenómeno, es decir ¿qué motiva a un Estado a iniciar un proceso de confianza mutua con otro, particularmente cuando se han mantenido históricamente o se mantienen aún hipótesis de conflicto vigentes? Finalmente, ¿Cuáles son las limitantes de la adopción de una política de construcción de confianza mutua?

La tarea que significa aproximarnos a una respuesta sería demasiado ambiciosa. Sin embargo emprender dicha labor es fundamental por cuanto permite tener claridad respecto a la subsistencia en el tiempo de tales medidas, sean éstas en el mediano y largo plazo.

No obstante lo anterior, las diversas problemáticas suscitadas en torno a la relación de “alianza estratégica” entre Chile y Argentina deben llevarnos a explorar, no sólo las fortalezas de las relaciones de cooperación política y militar, sino que, además, llenar el vacío respecto a sus debilidades estructurales.

¿Bajo qué condiciones las medidas de confianza mutua pueden constituirse en fuente de inseguridad, particularmente cuando se percibe que uno de los Estados ha adoptado dicha postura impulsado por intereses eminentemente coyunturales y percepciones de debilidad institucional?

I. FIDES MUTUA

En el ámbito de las relaciones internacionales, la “confianza”, desde el prisma de la defensa y la seguridad, podemos definirla como aquella percepción que se tiene respecto a las intenciones de un tercero en orden a no ser víctima de un acto de agresión o de despojo de un bien o condición dada.

También se refiere a “esperar con seguridad y credulidad que algo suceda o que alguien se comporte como se desea”.² Estamos hablando, en este último caso, de una sensación subjetiva encarnada en las intenciones³ pero fundada en actos objetivos como lo es la verificación en orden a asegurarse que los actos corresponden efectivamente a las intenciones.

A la luz de las ideas precedentes, podemos constatar que la confianza está directamente ligada a las intenciones del “otro”, siendo ésta independiente de sus capacidades. En otras palabras, y a diferencia de lo que Jack Child, señala no siempre las capacidades militares indican intenciones.⁴

2 Aceptación inspirada de la Real Academia Española de la Lengua, consultada el 14 de noviembre 2004, www.rae.es

3 Es decir, en la firme determinación de una voluntad en orden a alcanzar un fin cualquiera.

4 Particularmente cuando considera que el objetivo de las Medidas de Confianza Mutua y Transparencia Militar (MCMTM) son el de “reducir el riesgo de conflicto revelando las capacidades, señalando intenciones y frenan-

Dos casos son ilustrativos de esta realidad:

- Al momento de no existir un factor de hostilidad entre Estados⁵ las capacidades tienen un valor cero entre ambos. Poco importa el valor asignado a las capacidades militares de su ente vecinal, por el solo hecho de no existir un factor de animosidad entre ellos, las capacidades no inciden en la ecuación de seguridad.⁶ El caso de la relación Canadá-Estados Unidos constituye un claro ejemplo: no obstante el poder bélico de EE.UU. el Estado canadiense no considera a dicho país como una fuente de inseguridad directa.
- Por otro lado, puede darse una situación en la cual un Estado a pesar de no poseer una capacidad bélica considerada como requisito mínimo o *sine qua non* para obtener una victoria militar –considerándose a priori que el efecto de disuasión funciona racionalmente–, lleva de igual forma a cabo una acción bélica, no obstante conocer de ante mano su resultado: la derrota militar. Es así como el Estado en cuestión buscará, por medio de un acto de agresión, un resultado sobre un plano distinto: el político. En otras palabras, la derrota militar tiene, en la lógica decisoria estatal, un valor menor a lo que podría constituirse en una victoria política. En este escenario el decisor considera que es más tolerable una derrota en el campo de batalla que el *statu quo* imperante. Un ejemplo ilustrativo está dado por la Guerra de Yom Kippur en 1973 y la posguerra de Sadat.

En este último caso la variable “verificación” tiene valor cero, por cuanto si bien se puede constatar que las intenciones declaratorias se ajustan a las capacidades, dichas capacidades bastan por sí solas para constituir fuente de inseguridad. De esta forma, la amenaza no proviene del poder bélico propiamente tal, sino que del sistema político y del gobierno en general del país en cuestión.

Destaquemos que, forzosamente, todos los procesos de confianza mutua están insertos en los llamados Regímenes de Seguridad. Por este concepto debe-

do la espiral de desconfianza CHILD, Jack. “Medidas de Confianza Mutua en América Central”, en *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*, VARAS, Augusto, y CARO, Isaac, (eds.). FLACSO/Stimson Center, SER, 1994, Chile, p. 45.

5 LEYTON, Cristián. “El Factor de Amenaza. Ejes de la Política de Defensa Chilena ¿Qué Política de Defensa para Chile?”, revista *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, año XXXIII, abril-junio 2000, N° 130.

6 Una salvedad cabe ser señalada. El rol jugado por Canadá durante la Guerra Fría ha sido explicado por el temor a ser objeto de una violación de su soberanía por parte de Estados Unidos en caso de un conflicto directo entre la extinta URSS y EE.UU. La existencia de una frontera norte colindante con la Unión Soviética, constituyéndose en el “campo de batalla” frente a una posible invasión del Ejército Rojo por el Polo Norte, así como la posibilidad de un intercambio nuclear vía esta misma zona geoestratégica “obligaba” a Canadá a formar parte de la OTAN y del NORAD haciendo más difícil una voluntad estadounidense en orden a violar la soberanía canadiense y explicando de paso las relaciones especiales entre ambos Estados. LEYTON, Cristian. “Introducción al factor de hostilidad: de la seguridad cooperativa a la seguridad por la cooperación”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 15, N° 4, octubre-diciembre 1999, pp. 3-12.

mos entender aquel conjunto de principios, medidas y órganos de carácter binacional o multinacional que tienen como objetivo proveer una percepción de protección militar externa. Será a partir del conjunto de medidas de confianza mutua adoptadas, que éstas sean de primera, de segunda o de tercera generación, que los regímenes de seguridad emergerán. Es así como éstos nacen ya sea del concurso unilateral de un Estado, obligando a su par adversario a insertarse en él, ya sea en común acuerdo, es decir, negociando los parámetros que indicaran los umbrales del *casus belli* o de una crisis bélica mayor. En cada uno de estos regímenes, como son el de Seguridad Cooperativa, de Seguridad Estratégica, el de Seguridad por la Disuasión y el de Seguridad por el Desarme,⁷ la confianza, en el sentido de no ser objeto de un acto hostil, está presente.

Identificar y caracterizar los diferentes regímenes de seguridad nos permite establecer las bases de los procesos de confianza mutua, y las variables y condicionantes que permiten ya sea que estos surjan o no.

II. NATURALEZA DE LOS REGÍMENES DE SEGURIDAD

El régimen de Seguridad por el Desarme,⁸ es aquel conjunto de principios propios a la estrategia de la guerra directa, de la solución de controversias llevado a cabo por una demostración de fuerza total o parcial por medio de la destrucción de las capacidades bélicas enemigas.

En este escenario, para que la “seguridad” exista, es necesaria la destrucción del “Factor Fuerza”.

La confrontación si bien se da sobre el plano político, ésta tiende a degenerar rápidamente sobre el plano militar. Lo anterior se basa ya sea en un factor de tiempo, y se le asocia a la “Guerra preventiva”,⁹ ya sea por motivaciones de política interna, como es la instrumentalización de conflictos históricos.¹⁰

Un régimen de Seguridad por la Disuasión no busca suprimir el factor de hostilidad ni el factor de fuerza que alimentan una relación beligerante, sino impedir

7 Ver capítulo II.

8 Existe una variante que podríamos denominar como de idealrealismo. En este caso estamos hablando de dos fenómenos, por un lado el llamado Control de Armamentos (Arms Control), y por otro lado el Desarme Total. El control de armamentos se da como objetivo, justamente, controlar o dominar una relación de conflicto entre dos Estados, específicamente el proceso de adquisición de armamentos con el fin de contener una carrera armamentista. No se busca despojar a los Estados de sus arsenales, sino que sólo limitarlos, tanto cuantitativa como cualitativamente. Por el contrario, el Desarme Total, fundando su accionar en un precepto filosófico según el cual son las armas las que asesinan y no los seres que las manipulan, literalmente desposeer a los Estados de sus medios bélicos.

9 Consultar: LEYTON, Cristián. “Guerra Preventiva”, *Revista Política y Estrategia*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), N° 91, octubre 2003.

10 Se refiere a la utilización con efectos mediáticos de conflictos históricos entre Estados con objetivos de política interna.

el uso de la fuerza en la resolución de controversias. La utilización de los medios militares como instrumentos de paz armada es posible por la creación de relaciones de fuerza tales que hacen irracional el recurso a la guerra como política de Estado. La confrontación de intereses políticos o económicos existe, sin embargo los costos de utilizar los medios militares tendrá efectos retroactivos prohibitivos, tanto desde un punto de vista político, militar como económico. La relación de oposición no es objeto de resolución sino que ésta subsiste, se busca de esta forma controlarla y limitarla, enmarcándola en límites políticos aceptables por ambas entidades. En este caso, también podemos asimilar las relaciones de confrontación a un estado de cooperación/competencia. En otras palabras, se coopera a fin de mantener la actual relación de competencia armada y/o política al interior de un régimen de seguridad “estable”, es decir, que no conlleve a la vulneración de intereses considerados como vitales y que permita con ello mantener la hostilidad en un estado de “Guerra Fría”.

Por otro lado, nos referimos a una relación de confrontación entre Estados o entidades políticas entre los que existen regímenes ya sea de Seguridad de Cooperación/Integración, de Integración o de Unificación. En estos casos, la confrontación se ventila por medios y canales de resolución de conflictos no disuasivos ni persuasivos ya que la amenaza al uso de la fuerza no está considerada.

La Seguridad Cooperativa constituye, por su parte, el fenómeno en donde el factor que neutraliza la llamada Ocasión de servirse de la Fuerza es la Cooperación (C):¹¹ tal es el grado de interdependencia económica y de afinidad ideológica que los entes estatales sólo pueden optar por una política multilateral y de negociación en el momento de resolver conflictos. Bajo este prisma, los tradicionales o emergentes problemas que aquejan la seguridad regional dejan de ser única y eminentemente “nacionales”, para adquirir un carácter internacional. Los Estados evidencian que el dilema de la seguridad que significaba que la garantía de su propia seguridad militar pasaba por diezmar directa o indirectamente a la otra ya no responde a los intereses nacionales. La confrontación en este régimen de seguridad se funda en el hecho según el cual existen, ya sea problemáticas de seguridad y de defensa comunes y que necesitan soluciones concertadas. Por otro lado, si bien existen problemáticas de seguridad bilaterales, éstas deben ser abordadas por medio de organismos especiales con una estructura orgánica bilateral, basada

11 La inseguridad responde a la interacción que se produce entre un trinomio de factores constitutivos de la teoría general de la seguridad. Esto significa, la Oposición de intereses u Hostilidad (H), la Fuerza (F) y, finalmente, la llamada Ocasión de servirse (Os). La inseguridad emerge en el momento en que, existiendo un grado cualquiera de hostilidad entre unidades estatales, la ocasión de servirse de la fuerza no es neutralizada por la misma. En este sentido, la percepción de amenaza, real o figurada, generada por el factor de hostilidad es la que influencia y/o determina que, dadas ciertas condiciones, la llamada Ocasión de servirse de una fuerza coercitiva emerja como la solución última de un conflicto, que hasta ese entonces se limitaba a lo eminentemente político o económico. La Fuerza, la cual surge, entonces, como un factor de inseguridad, se presenta bajo dos ángulos diferentes: ya sea por medio de la simple disposición de una capacidad de violencia bélica, ya sea por medio de la ocasión que implica servirse de ésta.

en la existencia de acuerdos o pactos de la misma naturaleza en orden a crear, reforzar y consolidar confianza entre los entes estatales y sus órganos de seguridad externa, las FF.AA.

Hablaremos de la Seguridad Estratégica al tratar el fenómeno de acercamiento estratégico que permite la neutralización del factor de Ocasión por medio de la utilización conjunta de los factores de Fuerza y de Cooperación. Esta estrategia es una de transición, de una eminentemente disuasiva hacia otra de virtual conciliación (de los intereses estatales). En otras palabras, de cooperación, pero en donde el factor de hostilidad aún no ha desaparecido, no obstante haber disminuido al punto que la amenaza tiene sólo un carácter potencial y no real. A esta experiencia responden las relaciones chileno-argentinas durante el período 1990. En un régimen de Seguridad Estratégica, el factor de hostilidad subsiste, pero se encuentra en proceso de ser controlado y sometido a una constante disminución como resultado de una mayor interdependencia económica y de la existencia de intereses y valores, políticos, sociales, económicos y de seguridad comunes. No obstante que la Fuerza prevalece, ésta es neutralizada por medio del fenómeno de Cooperación, pero dado el hecho que el factor Fuerza aún ocupa un rol importante en la percepción de amenaza, la disuasión debe seguir siendo potenciada, esta vez comunicando formalmente las intenciones a sus entes vecinales. De esta forma, el factor de Oportunidad o de Ocasión es contenido por medio del uso conjunto de la Cooperación y de la Fuerza: La estrategia de cooperación cohabita con otra de disuasión.

En términos generales, en el régimen de Seguridad Cooperativa la confianza se encuentra en proceso de construcción, en la Seguridad Estratégica la confianza se encuentra en proceso de afianzamiento, en la Seguridad por la disuasión ésta atraviesa un proceso de instrumentalización, finalmente en la Seguridad por el Desarme la confianza no existe, por lo que la inseguridad da paso a una resolución del conflicto por la guerra o un fenómeno cíclico de crisis bélicas mayores.

Tradicionalmente, los análisis respecto a los orígenes recientes de los procesos de Confianza Mutua y de Transparencia Militar en América Latina están relacionados a una gran causa, esto es “la desaparición del comunismo como amenaza” y a los efectos directos de tal fenómeno sobre el escenario mundial, como son “la menor vulnerabilidad y de la reducción a la propensión al conflicto” así como la aparición de fenómenos relativamente nuevos como son el crimen organizado internacional, el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva”.¹²

12 CHEYRE ESPINOSA, Juan Emilio. Medidas de Confianza Mutua, Casos de América Latina y el Mediterráneo, CESIM, junio 2000, p. 30.

No obstante lo precedente, la inauguración de medidas que tengan como objetivo acrecentar la confianza mutua no sólo buscan evitar actos de hostilidad, controlando la animosidad, éstos también pueden generarse por razones de “oportunidad”, insertándose en un tipo de régimen de Seguridad Estratégica. Este punto constituye, a mi entender, el principal factor de amenaza para la seguridad al vulnerar el factor de confianza entre Estados por cuanto desnaturalizan aspectos centrales de la planificación estratégica tanto del aparato estatal como de los estamentos militares.

III. VENTANAS DE OPORTUNIDAD Y MCMTM

Por “ventana de oportunidad” entendemos como aquel momento o intervalo de tiempo extraordinario, no planificado ni esperado, permitiendo a un ente político cumplir un objetivo nacional.

En el caso de las MCMTM estas oportunidades se expresan de dos formas:

- A. Necesidad dictada por la política exterior de un Estado que tiene como fuente o que se originan en problemáticas de origen interno, como es el caso, por ejemplo, de una situación de conmoción interior o una percepción real o percibida de debilidad en las estructuras económicas, políticas o sociales de la nación.

El régimen de seguridad por la disuasión introduce el llamado “dilema del cañón o la mantequilla”, esto es, cómo poder financiar un nivel determinado de capacidades militares sin crear por ello un desequilibrio socioeconómico que afecte a la población, objeto esencial y primario de la función militar. En este sentido, la consecución de medidas que busquen disminuir el nivel fricción bélica o diplomática introduce una de las condiciones necesarias para la implementación de un proceso de confianza mutua, es decir, buscar evitar el aumento o el mantenimiento de un gasto bélico que lleve indirectamente a una situación de ingobernabilidad poniendo en peligro el régimen político dominante.

De esta manera, la percepción y proyección futura por parte de un Estado cualquiera de debilidad económica, política, militar o socioeconómica interna puede, bajo determinadas condiciones, llevar a un gobierno a inaugurar un régimen de seguridad basado en medidas de confianza mutua. El caso argentino podría insertarse en esta lógica, junto a su ascensión al estatus de Aliado Mayor Extra OTAN de EE.UU.¹³ a comienzos de los 90.

13 Ver esta tesis en “Argentina, Aliado Mayor Extra OTAN. La Problemática Política”, *Revista Diplomacia*, Academia Diplomática de Chile, N° 83, junio 2000, pp. 50-61.

En este escenario, la debilidad percibida o real de condiciones económicas y sociales, así como políticas y militares impediría a un Estado continuar o reforzar un régimen de seguridad por la disuasión obligándolo a buscar una solución a la desconfianza entre las FF.AA. de países históricamente adversarios, por medio de medidas que tiendan a “diluir-las”. En este caso, las intenciones son neutralizadas por un factor social y sociopolítico que se origina al interior de su sistema político. No existe un convencimiento real de las elites políticas en orden a inaugurar un régimen de seguridad cooperativo o estratégico, sino que meramente intereses coyunturales.

Por otro lado, las capacidades son neutralizadas por la imposibilidad de mantener o aumentar el gasto en defensa frente a las consecuencias políticas que dicha postura pudiere producir internamente. Nos enfrentamos, así, a un fenómeno de triangulación jerárquica de las políticas de Estado: la política interna dicta necesidades específicas y particulares sobre la política de defensa, mientras que, producto de esta última, la política exterior debe acomodarse tanto frente a las demandas internas como frente a las nuevas condiciones y escenarios externos generados por este cambio ya sea en el régimen internacional, regional y vecinal.

A título de ejemplo podemos decir que los casos de Argentina y del Perú, en menor medida este último, se podrían insertar en esta lógica. Podemos también incluir el escenario dado por la negociación de reducción de ojivas nucleares entre la URSS y EE.UU. (START I y II) como resultado, entre otras razones, del programa de Guerras de las Galaxias inaugurado por la administración Reagan y que llevó a la URSS a buscar disminuir la percepción de amenaza soviética sobre EE.UU. a cambio del fin del programa en cuestión. Una razón de orden interno, socioeconómico y de allí sociopolítico, impedía a Moscú embarcarse en esta lógica armamentista.

- B. *Necesidad de política exterior que tiene como objetivo la inauguración de un proceso de integración bilateral o multilateral a nivel regional* originado ya sea por:

Procesos internos –cambio de régimen político nacional– o por transformaciones en el ámbito externo –aparición, desaparición o cambios a nivel de intereses, intenciones o capacidades de superpotencias o potencias mundiales.

Contrariamente a las razones avanzadas en el punto A, las que responden más que nada a una lógica socioeconómica, las razones que explican la adherencia a un régimen de Seguridad Cooperativa en el punto

B se insertan al interior de una lógica eminentemente sociopolítica. Es así como transformaciones a nivel político, tanto interno como externo, explicarían la adherencia a un régimen de seguridad ya sea cooperativo como de seguridad estratégica.

En los casos de cambio de régimen interno, por ejemplo, este proceso puede inaugurar transformaciones en los patrones de la conducta internacional del Estado como producto, además, de transformaciones en los balances de poder internacionales. El ejemplo más reciente está dado por el fin de la URSS y sus efectos mundiales. La uniformidad de valores políticos así como la irrupción de un solo sistema económico, permite la uniformización de regímenes políticos internos lo que conlleva a un mayor control civil sobre los procesos políticos locales, así como también una participación más activa y eficaz del sistema de fiscalización de los órganos representativos de la sociedad civil sobre los actos de gobierno.

La irrupción global de la democracia como sistema y régimen de gobierno posibilitó introducir el factor de “confianza” en los órganos de dirección política internos y de allí extrapolarlos a sus relaciones interestatales.¹⁴ Por otro lado, cabe señalar que las transformaciones a nivel del balance de poder en el sistema internacional han posibilitado no sólo una difusión mayor de las medidas de confianza mutua, ya no en el marco de un régimen puro de disuasión junto a una cooperación inserta en la competitividad como era el caso durante la Guerra Fría entre las dos superpotencias, sino que en el marco de un régimen de seguridad en donde la disuasión cohabita estrechamente con la cooperación¹⁵ sin por ello aumentar, necesariamente, el grado de desconfianza. La ventana de oportunidad en orden a reducir los factores de hostilidad abiertos por problemáticas territoriales será aprovechada por algunos países regionales, particularmente Chile y Argentina.¹⁶ En ambos casos la “oportunidad” es impuesta por el escenario interno –como será el caso argentino– o externo o ambos, caso chileno.

Como podemos apreciar, la política exterior tanto en su vertiente presidencial –aquella que dicta las grandes orientaciones o principios de la

14 Ver FUKUYAMA, Francis. *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Lucía Santa Cruz (1997), “Los desafíos de la modernidad y la organización social del siglo XXI”, en *Serie de Informe Político*, N° 47, noviembre de 1997.

15 Ver tesis avanzada por LEYTON, Cristián, “De la Seguridad Cooperativa a la Seguridad por la Cooperación/Di-suasión” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, año 14, N° 4, octubre-diciembre 1999, Análisis, pp. 3-12.

16 CHEYRE, *op. cit.*, pp. 31-46. En este sentido, cabe destacar que de doce problemáticas de seguridad tradicionales existentes actualmente en América latina, nueve corresponden a cuestiones territoriales.

política exterior—, como ministerial —aquellas que lleva a cabo en el terreno la autoridad máxima de esta cartera—, tienden a subordinar la política de defensa, y de allí, la función militar de los estamentos armados.

Las MCMTM constituyen la expresión práctica de la primacía de la política exterior estatal por sobre las funcionalidades de la defensa, por cuanto se busca demostrar el control que se tiene sobre los instrumentos bélicos y sus instituciones. El objetivo central de las MCMTM es el control por sobre los medios bélicos, demostrando a su potencial o adversario percibido que no existen intenciones de agresión por cuanto el despliegue, la movilización y la adquisición de determinado material bélico no tiene intenciones ofensivas, sino que de disuasión.

Ahora bien, las MCMTM están sujetas a determinadas limitaciones en el plano de su concreción práctica.

IV. LIMITACIONES DE LAS MCMTM

A la luz de las ideas precedentes, podemos afirmar que las Medidas de Confianza Mutua y de Transparencia Militar son el producto directo de una decisión estatal y como tal, estando éstas supeditadas a las directrices instituidas por la dirección política del órgano de Estado. En este sentido, la política militar exterior aparece como la expresión más acabada y precisa de las orientaciones de la política exterior del Estado, tanto ministerial como presidencial, plasmada en las medidas de confianza mutua en cuestión.

Tanto la política de defensa como la política exterior deben integrar, en su aplicación práctica, la ocurrencia de situaciones de oposición o de contraposición a la promoción de los intereses nacionales que encarnan. Por esta razón constituye un deber estatal establecer con exactitud situaciones de riesgo, de oportunidad o de amenaza para la consecución de determinados intereses nacionales y, con ello, acoger medidas pertinentes a fin de adoptarlas, evitarlas, disminuirlas o enfrentarlas con razonables posibilidades de éxito. Estamos en este caso hablando de la *Apreciación Global Político Estratégica (AGPE)*.¹⁷ Ésta se define como un instrumento de análisis y de planificación que reúne, en su proceso de observación, el estudio y examen de la realidad internacional, regional, vecinal y nacional a los campos de Acción Interno, Externo, Económico y Bélico, a fin de determinar las capacidades y las formas en que el país enfrentará las potenciales amenazas que pretenden evitar que alcance sus metas y objetivos.

17 El Libro de la Defensa Nacional lo define como “Análisis sistemático de la situación interna e internacional para deducir las potencialidades y vulnerabilidades del país, así como las interferencias que podría encontrar en la consecución de sus objetivos nacionales. De ella se derivan oportunidades de cooperación e hipótesis de conflicto. Es un documento básico en la elaboración de las políticas de Seguridad y de Defensa”.

Podemos constatar que la limitación principal de las MCMTM está dada por su subordinación y por su vulnerabilidad a los continuos cambios en la estructura de seguridad tanto interior como exterior al Estado. De allí la necesidad en orden a contar con una capacidad de anticipación de crisis, de conflictos bélicos mayores o de guerra a fin de permitir a los estamentos armados y a los órganos de acción diplomática y política externa, absorber dichos cambios de la manera más conveniente y real posible.

Otra problemática está asociada a la distinción de las transformaciones en los ámbitos de las políticas exteriores y de defensa como resultado de cambios a nivel de gobiernos, tanto en función de necesidades de política interna como de las relaciones entre el Estado y sus entes vecinales. En este sentido es fundamental lograr establecer a qué criterios y variables responden los cambios en los posicionamientos en las materias antes señaladas y que, indudablemente, introducen cuestionamientos sobre los programas y planes de cooperación militar. En este sentido, el ex embajador chileno en Argentina, Juan Gabriel Valdés Soublette consideraba, en relación al nivel de las actuales relaciones con Argentina, que:

*“Chile debe tener claridad para distinguir lo que es permanente y lo que es coyuntural en su relación. Permanente es, por ejemplo, nuestra asociación en el área estratégica, con las medidas de creación de confianza entre nuestras Fuerzas Armadas; las operaciones conjuntas, las misiones de paz. Existe una política de coordinación en materia de defensa entre los dos países que nos interesa para enfrentar juntos problemas de seguridad que, seguramente, se producirán en la región. Estratégicos son los más de 14 mil millones de dólares que chilenos han invertido en Argentina, la visión conjunta de los riesgos de seguridad que amenazan a nuestros países, o el desarrollo de corredores bioceánicos y pasos fronterizos. Nos interesan las mejores relaciones con Argentina en lo económico, político y cultural”.*¹⁸ La problemática asociada a este punto es saber:

- Cómo podemos identificar aquellos cambios que, por su naturaleza, tienden a lesionar los intereses permanentes.
- Aquellos cambios que responden únicamente a una coyuntura específica.
- Cómo podemos identificar cuándo un determinado gobierno se ha dado como objetivo lesionar uno u otro interés nacional.

Un punto central es identificar si la inauguración de medidas de confianza mutua no son más que el producto de “ventanas de oportunidad”, o si éstas se in-

18 VALDÉS, Gabriel, “El problema del gas: La solución no es técnica, sino política”, diario *El Mercurio*, Reportajes, Santiago, 6 de junio de 2004, p. 24.

sertan al interior de una verdadera necesidad y conversión político-estratégica en orden a avanzar hacia la conciliación de los intereses nacionales una vez contrapuestos y convertidos en una hostilidad hereditaria.

En este sentido, actualmente una de las mayores amenazas para la estabilidad regional está dada por el fenómeno de ingobernabilidad y sus posibles efectos en la seguridad ya no sólo interna, sino que externa de los Estados de la región, particularmente Chile. Lo anterior no sólo por las problemáticas de carácter territorial que aún se mantienen vigentes con Perú y Bolivia, sino que además por la presencia creciente de intereses económicos nacionales en la zona vecinal los cuales podrían verse afectados directamente.

Las Medidas de Confianza Mutua y de Transparencia Militar (MCMTM) son vulnerables cuando éstas no absorben los cambios o cuando los cambios experimentados en el plano externo no permiten vislumbrar las amenazas que esconden y que, por lo tanto, la AGPE no los valora como una amenaza militar propiamente tal.

El factor de ingobernabilidad constituye un ejemplo claro de las limitantes de las MCMTM y de la dificultad en orden a prever amenazas para la seguridad externa.

EL CEDRO EN EL SUELO, O EL CAMINO DEL LÍBANO AL VACÍO DE PODER*

IVÁN WITKER BARRA**

The case of Lebanon, the country where a war was fought between Israel and the Shiite Hezbollah forces, has become a paradigm for international analysis. A nation that has faced acute crisis since the mid 70's, as a result of wrong decisions in domestic and external politics which motivated foreign interventions and turned it into an arena of bloody political strife and battles, guided by third parties' interests. On these grounds, the main international analysts and experts describe Lebanon as the modern prototype of a country sunk in a complete power vacuum.

This article reviews the history of these ancient people, who descend directly from the Phoenicians and who entered the 20th Century deeply divided by ethnic and religious matters. Its internal fractures have provoked important exodus of people, families and entire groups of individuals during the last decades, searching for a more peaceful future in Europe, the United States of America and Latin America.

INTRODUCCIÓN

“Existe un lucrativo plan para nuestro país, el Líbano, que nos podría proporcionar millones y miles de millones, aunque parezca loco, ridículo o surrealista. Arrendarlo a todos aquellos que quieran llevar a cabo guerras. Si los mozambicanos quieren guerrear con los daneses, les podemos arrendar nuestro país por un año o más; mientras tanto, vivimos, turisteamos o descansamos en Mozambique o Dinamarca, y regresamos luego a nuestro hogar destruido, pero vivos y sin dolores”.¹

Así ve el escritor libanés Charles Chahwan la tragedia que vive su país, así percibe lo que es la tendencia cuasi inexorable a la desintegración que vive el Líbano. ¿Cinismo?, ¿realismo? o ¿desesperación? Chahwan no divisa futuro en

* La etimología de Líbano no está clara. Su denominación en árabe tiene el sonido “Lubnan”, derivado posiblemente de “Lbn” que significa “blanco” y que hace mención a una cumbre característica del país. También muy divulgada entre los lingüistas está la posibilidad de que su nombre derive de “levanon” (hebreo), “liban” (asirio) y “lablani” (hitita) con las cuales se denomina al cedro, un árbol característico de la zona.

** Ph.D. en Comunicaciones por la Universidad Carlos IV de Praga. República Checa. Director de la Cátedra Relaciones Internacionales de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y analista de BBC World BBC Service para asuntos latinoamericanos. Ha dirigido varios proyectos de investigación sobre terrorismo destacando el FONDECYT N° 1033017 (del cual se extrajeron materiales para este artículo).

1 CHAHWAN, Ch. “Rent a Warzone”, *Der Spiegel*, 23 de julio de 2006.

un país donde nadie se hace cargo de su seguridad, donde nadie se preocupa por construir una sociedad responsable de su propio destino. Chahwan advierte que el Líbano vivirá en los recuerdos y en los libros de historia.

En el plano político, el último esfuerzo se llamó Revolución del Cedro, alimentada por la recordada gestión del Premier Rafik Hariri y posibilitada con la salida de los 14 mil soldados sirios que ocupaban el país el 2005. En ese momento se vislumbró, tanto al interior del país como entre los actores internacionales interesados en la región, la posibilidad de que el Líbano entrara en un proceso de articulación pacífica. Sin embargo, el asesinato de esa figura tan entrañable para los libaneses como era Hariri,² y el consiguiente desconocimiento por parte de Hezbollah de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, que establecía su desarme, pavimentaron el camino hacia un nuevo conflicto.

DESLIZÁNDOSE POR LA CORNISA

Cuando la historia de las relaciones internacionales de ciertos países muestra excesivo número de singularidades, éstos se transforman en casos de estudio, en paradigmas para el análisis internacional. Uno de ellos claramente es el Líbano. Un país que, desde mediados de los setenta, se debate en agudas crisis, producto de decisiones erróneas en el plano político interno y externo que motivaron intervenciones extranjeras y lo convirtieron en arena de sangrientas luchas políticas y cruentas batallas guiadas por intereses de terceros. El Líbano es el prototipo moderno de un país sumido en un total vacío de poder.

Situado en el flanco occidental de la zona conocida como el Medio Oriente, a orillas del Mediterráneo, el Líbano está habitado por poco menos de 4 millones de habitantes que constituyen un conjunto muy abigarrado de personas; un pueblo antiquísimo que desciende directamente de los fenicios y que arribó al siglo 20 profundamente dividido en lo étnico y religioso. Estas fracturaciones internas son las que han provocado a lo largo de las últimas décadas éxodos importantes de personas, familias y grupos enteros de individuos buscando un futuro más tranquilo en Europa, EE.UU. y América Latina.

2 Rafik Hariri, Primer Ministro entre 1992 y 1998, primeramente, y luego entre el 2000 hasta el 20 de octubre del 2004, fecha en que renunció. Se trata de un político sunnita (poseedor de una gigantesca fortuna, asociado particularmente a los sectores de la construcción, banca, televisión y petróleo en Líbano, EE.UU., Francia y Arabia Saudita; según la revista *Forbes* era el cuarto hombre más rico del mundo en el 2002), originario de Sidón, y que encarnó la esperanza de reconstruir el Líbano. Su contribución nacionalista a la estabilidad libanesa es conocida como "revolución del cedro". Fue asesinado el 14 de febrero del 2005 con una poderosa bomba frente al hotel Saint George de Beirut, por un comando muy probablemente al servicio de Siria, según investigaciones independientes y de la ONU (Resolución 1.595 del Consejo de Seguridad). Incluso en diciembre de 2005, el ex Vicepresidente sirio Abdul Halim Khaddam implicó al Presidente Bashir al Assad y al jefe de la inteligencia siria, Assef Shawkat, como directos responsables del hecho. En 1982 Hariri había saltado a la fama al donar 12 millones de dólares a las víctimas de la invasión israelí. Durante su premierato llevó a cabo numerosas iniciativas, de reconocida creatividad, para reavivar la economía. El 22 de junio el aeropuerto internacional de Beirut fue bautizado con su nombre.

Por eso, muchas caras conocidas del cine y la música mundiales corresponden a personas que descienden de libaneses, como la atractiva Salma Hayek; también el popular cantante de los 60, Paul Anka, y la más cercana en el tiempo Shakira, así como la recientemente fallecida intérprete colombiana Soraya. Todos con directos ancestros libaneses. Lo mismo ocurre con el multimillonario mexicano Carlos Slim Helu y con los políticos José Turbay Ayala (ex Presidente colombiano), Jamil Mahuad y Abdalá Bucaram (ex Presidentes de Ecuador), Paulo Maluf (gobernador de Sao Paulo) y John Sununu, el principal asesor en política externa de George Bush padre.³

Al día de hoy, la mitad de su población son los llamados árabes libaneses; el resto la forman sirios (30%), palestinos (10%), armenios (5%) y muchísimas minorías: turcas, turkmenas, hindúes, persas y otras. Y para complejizar aún más la composición del país, esta importante heterogeneidad étnica empalidece ante su diversidad religiosa. 17 iglesias han coexistido históricamente, donde destacan numerosas sectas musulmanas (que totalizan el 53% de la población, aunque muy separadas geográficamente), grupos de católicos maronitas y cristianos ortodoxos, que juntos alcanzan el 42%, aparte de comunidades drusas en zonas rurales (5%).

Desde el punto de vista del ordenamiento político poscolonial, el poder se distribuyó entre las principales corrientes étnicas y religiosas, según el llamado Pacto Nacional de 1942, suscrito inmediatamente tras haber obtenido la independencia de Francia, que brindó un reconocido modelo de gobernabilidad y democracia de tipo consociativo estudiado como ejemplo por Lijphart,⁴ y que logró dejar atrás las sucesivas olas de violencia colonial que motivaron las migraciones señaladas. Según este modelo, la Jefatura de Estado y la Comandancia en Jefe de las FF.AA. recaían en un cristiano maronita, la del gobierno en un musulmán sunnita y la presidencia del parlamento en un musulmán chiíta. Los 99 sillones parlamentarios se dividían en 54 para los maronitas y 45 para los musulmanes. De estos últimos, los chiítas, que han ocupado históricamente los lugares de mayor desprotección social y económica, siempre tuvieron un menor peso relativo en los asuntos de Estado.

Gracias a la estabilidad político-social y una progresiva liberalización del sector servicios, el Líbano vivió un rasante esplendor económico entre 1949 y 1969, período durante el cual recibió la denominación de “la Suiza de Oriente”. Innume-

3 En ciertas oportunidades se ha señalado a Keanu Reeves como libanés. En rigor, él nació en Beirut en 1964 y adoptó la ciudadanía canadiense en edad adulta. Sin embargo, su padre era un geólogo norteamericano de Hawai y su madre una bailarina británica; ambos vivieron varios años en Beirut hasta que la anarquía de los años setenta los hizo emigrar a Canadá.

4 Nacido en 1936, este cientista político de origen holandés es el principal especialista en el estudio de sociedades con profundos clivajes en su interior e impulsor del concepto democracia consociativa (consociationalist democracy). En su obra central *Democracia en sociedades plurales* estudia a fondo el caso libanés.

rables millonarios árabes depositaron sus ahorros y capitales de inversión en los entonces prestigiosos y eficientes bancos libaneses, o en las más de 90 casas bancarias internacionales que tenían oficinas en el país, sus playas eran frecuentadas por magnates de todo el mediterráneo, sus universidades marchaban a la par de las europeas y sus innumerables sitios arqueológicos con vestigios de las culturas fenicia, romana y turca, atraían a innumerables turistas. El Líbano era considerado por aquellos años un ejemplo de lo que pudiese ser catalogado como milagro árabe; frecuentemente citado como la posibilidad de que un país musulmán alcanzara el estatus desarrollado.

¿Qué ocurrió para que la situación cambiara tan dramáticamente?

Decisiones políticas erróneas, acciones solidarias malentendidas, menosprecio por ciertos valores institucionales claves como la seguridad del Estado y un idealismo profundo y creciente para encarar la inserción internacional del país.

En el trasfondo de esta errática conducta libanesa se ubica su solidaridad con la causa palestina. Por ello, el país aceptó desde 1970 en adelante tanto el ingreso de miles de refugiados palestinos procedentes de Jordania, como que la OLP instalara en Beirut su cuartel general.

¿Cuál fue la razón por la que estos palestinos huían y cómo llegaron al Líbano?

La guerra de 1948 provocó que aproximadamente 700 mil palestinos que vivían en Israel huyeran en su mayoría a la vecina Jordania. Allí se fundó, en 1964, la Organización para la Liberación de Palestina⁵ y fue donde ésta empezó a organizar sus primeras milicias, situación que rápidamente suscitó resquemor en el gobierno jordano, no sólo por el cariz armado que empezarían a tomar las hostilidades israe-

5 Fundada en El Cairo, el 2 de junio de ese año, durante una cumbre de la Liga Árabe a iniciativa del Presidente egipcio Gamal Abdel Nasser, padre del llamado "socialismo panárabe", con la finalidad de unificar la representatividad de los palestinos. Su primer Presidente fue Ahmad Shukeiri, un íntimo amigo de Nasser. En 1969 la OLP es admitida como miembro pleno en la Conferencia Islámica. La guerra de los 6 Días en 1967 debilitó el liderazgo de Nasser en el mundo árabe y Shukeiri debió abandonar el cargo siendo reemplazado por el abogado Yahya Hammuda, bajo cuya dirección la OLP comenzó a radicalizarse. Debido a esta misma dinámica, Hammuda fue reemplazado por el entonces enérgico y carismático joven, Yasser Arafat. La OLP se planteó inicialmente como objetivo central la destrucción del Estado de Israel y dio comienzo a espectaculares acciones terroristas. Arafat ejerció la presidencia entre febrero de 1969 y el 11 de noviembre de 2004 cuando falleció, producto de una repentina infección generalizada que despertó sospechas entre sus partidarios, y con su liderazgo seriamente debilitado. En 1997 la OLP abandonó la idea de la destrucción de Israel (en un proceso de revisión interna comenzado diez años antes), y se allanó, entonces, a varias iniciativas de paz, que prosperaron sólo parcialmente. Desde la muerte de Arafat dirige la OLP Mahmoud Abbas (alias Abu Mazen). La OLP está integrada por Al Fatah, el Frente Democrático para la Liberación Palestina, el Frente de Liberación de Palestina, el Frente Liberación Árabe, el Frente Lucha Popular, Partido Popular Palestino (ex comunista), el Frente Popular de Liberación de Palestina y otros grupos menores. Cabe destacar que Al Fatah, el principal grupo de la OLP, también se encuentra seriamente fracturado, destacando, por su radicalización, la tendencia Tanzim liderada por el carismático Marwan Barghouti.

lo-palestinas, sino por los problemas de seguridad que ello generaría en el propio reino hachemita.

No pasó mucho tiempo para que esta pesadilla se hiciera realidad. La batalla de Karame, el 21 de marzo de 1968, entre la OLP e Israel fue el inicio de una espiral de violencia al interior del conflicto israelo-palestino que significó la expansión del problema a Jordania, a los países vecinos, a Europa y al resto del mundo.

Algunas fracciones palestinas (especialmente Al Fatah y el Frente Popular para la Liberación de Palestina) comenzaron a secuestrar aviones en dirección a Jordania y a realizar graves atentados en contra de Israel, lo que desencadenó fortísimas presiones israelíes y norteamericanas sobre Jordania. El 2 de septiembre de 1970, un atentado palestino contra el propio Rey Hussein, que les garantizaba refugio, demostró que los palestinos habían construido un Estado dentro de otro Estado y que su causa estaba por encima de los intereses del Estado anfitrión. Este atentado, conocido como Septiembre Negro, terminó con un masivo apoyo internacional a Jordania y la expulsión de palestinos, quienes comenzaron un largo peregrinar por varios países. La resistencia de la OLP a abandonar Amman obligó al monarca a ordenar el bombardeo de la sede central de la OLP, y sólo la intermediación del carismático Gamal Abdel Nasser, entonces presidente egipcio y figura emergente del Movimiento de Países No Alineados, evitó un baño de sangre mayor entre jordanos y palestinos.

A partir de entonces, y con Arafat al frente de la OLP, ésta instaló sus oficinas en El Cairo, para mudar enseguida a Beirut.

Por petición expresa de Egipto, de la Liga Árabe y prácticamente de todos los países árabes, el gobierno libanés aceptó también a refugiados palestinos, los que se fueron asentando paulatinamente en gigantescos campamentos en la zona sur del país, dando comienzo a una convivencia con los chiítas (que se correspondía con los sectores más pobres de la población libanesa), que en sus inicios no fue nada fácil.

A partir de entonces, varios cientos de miles de palestinos comenzaron a llegar al Líbano, donde reconstruyeron sus redes de apoyo y reorganizaron su activismo político, al amparo de un gobierno, como el de Suleiman Franghie, que tomó la infausta decisión de no acompañar tal gesto de generosidad y solidaridad política —como cualquier criterio realista lo hubiese aconsejado— de una elevación de gastos en seguridad y defensa. Se confió —ingenuamente— en la capacidad coercitiva indirecta que ejercería el estilo de vida y modelo político libaneses, así como en el atractivo de su prosperidad económica. La pujante economía podría absorber sin mayores problemas a los refugiados. Franghie y los cristianos maronitas creyeron que la democracia libanesa, asentada en los principios de representatividad de

todas las comunidades, estaba tan consolidada que el país soportaría los vaivenes políticos que podrían originarse con los recién llegados.⁶

El errado diagnóstico demostró cuán distante estaban las elites libanesas de tener –parafraseando a De Gaulle– *“une certaine idee”* de su país, de los problemas regionales e internacionales.

Cuando el 11 de marzo de 1978 un comando de Al Fatah, con base en el Líbano secuestró un bus y se enfrentó con fuerzas de seguridad israelíes (acción en la que murieron los 11 terroristas y 39 israelíes entre policías y civiles), el gobierno hebreo ordenó la invasión al Líbano; 25 mil soldados dieron comienzo a la operación Litani que costó la vida a casi 2.000 personas, mientras que aproximadamente 300 mil fueron desplazadas. Israel se retiró no sin antes aprovisionar con armamento a milicias libanesas projudías denominadas Ejército del Sur del Líbano, el que se enfrascó en luchas intestinas del país. Esta operación dejó como secuela una zona de alta inestabilidad con profundas querellas entre diversas milicias. Precisamente por la anarquía existente y que amenazaba con desbordar a todo el Líbano, los chiítas libaneses no vieron con malos ojos una nueva intervención israelí, la de 1982. Sin embargo, los excesos de esta segunda ocupación gestó un acercamiento y posterior entendimiento entre palestinos (más proclives en ese entonces al secularismo) y esa comunidad musulmana de reconocido fundamentalismo religioso.

En el polvorín libanés de fines de los setenta y comienzo de los ochenta nacieron grupos terroristas que se hicieron famosos por su crueldad y espectacularidad: Amal, Murabitun, Yihad Islámica y el proiraní Hezbollah, que hizo su ingreso a la esfera pública en el valle del Bekaa, entre 1982 y 1984, cuando llegaron al país mil 500 soldados iraníes con la idea de organizar una guerra definitiva contra Israel y aglutinaron en su entorno a los más fanáticos militantes musulmanes.

Es así como 90 mil muertos, 120 mil heridos y 20 mil desaparecidos es el saldo (provisorio) de la fatídica decisión tomada en los 70 por los libaneses, cuya dinámica, pese a sus altos y bajos, nunca pudo ser contenida, ni siquiera por la

6 Franghie accedió al poder en unas reñidas y muy controversiales elecciones en 1970 en contra del reformista Elias Sarkis, y su compromiso fue mantener el obsoleto sistema semifudal de administración basado en clanes regionales –zayms. Un papel gravitante en esa viciada elección jugó su hijo Tony, un hombre con fuertes vínculos con el submundo del hampa libanesa, que dirigía un tenebroso grupo llamado Brigada Marada y que murió brutalmente asesinado por bandas rivales junto a su esposa e hija. Franghie acusó del asesinato al líder maronita Bashir Gemayel, cuya hija también fue asesinada de manera brutal. Franghie confió en que los grupos palestinos se integrarían a la cotidianeidad libanesa y, que, por último, las milicias, la influencia de los clanes y el mismo ejército regular mantendrían bajo control la situación. Por lo mismo, toleró la proliferación de milicias maronitas, mientras, su hijo Tony cambiaba varias veces sus lealtades, primeramente con grupos proisraelíes y luego con otros proiririos. Esta zigzagueante actividad quebró a la elite maronita, uno de cuyos soportes fundamentales era el Partido Falangista dominado por el clan Gemayel (cuyo prestigio se remonta a la lucha anticolonial). En la actualidad, el político más representativo de este sector –y con las posturas más firmes contra la presencia de Hezbollah en el Líbano– es precisamente, Amin Gemayel.

resolución 1.559 de la ONU en el 2004 que exigía la desmilitarización de todas las fuerzas presentes en el Líbano. Dicha resolución, que obligaba a Hezbollah a integrar sus efectivos a una fuerza regular libanesa, fue rechazada unilateralmente por la milicia proiraní, lo cual, curiosamente, tuvo una sumisa aceptación en la opinión pública internacional.⁷

La probabilidad que el conflicto desatado en julio de 2006 (“Precio Justo”, en código israelí), iniciado por el rapto de soldados judíos por parte de Hezbollah y Hamas, escale inmediatamente a dimensiones insospechadas, o tras una breve pausa se retome con más virulencia, no es menor. En un mes de conflicto el derramamiento de sangre y destrucción han sido lo suficiente como para alimentar venganzas de muy largo plazo.

En tanto, para Israel el tema central mutó. Dejó de ser la recuperación de sus soldados raptados. Pasó a la necesidad ineludible de generar un colchón de seguridad vital, y definitivo, a lo menos en el sur del Líbano, y que si no es garantizado con fuerzas propias, sea responsabilidad de la Unión Europea, de EE.UU. o alguna instancia internacional ad hoc con capacidades militares efectivas. Por lo mismo, en el centro de las decisiones de ambos bandos, y de los países interesados en solucionar el conflicto, se instaló el tema de las características de los programas misilístico y nuclear de Irán y su relación con Hezbollah.

UN “HOLDING” POLÍTICO-MILITAR-SOCIAL

¿Qué tipo de agrupación política es en realidad Hezbollah?, ¿representa un grupo terrorista o una fuerza estabilizadora en el vacío de poder libanés? Estas son sólo algunas de las profundas interrogantes que plantea esta organización, convertida en un mini-estado al interior del Líbano, cuya denominación significa Partido de Allah, y que a partir de julio de 2006 se ha enfrentado militarmente a Israel con capacidades sorprendentes.

7 La ONU tiene desplegada en el sur del Líbano desde 1978 la llamada FINUL (Fuerzas Interinas de Naciones Unidas para el Líbano) o UNIFIL (en su acepción en inglés), según sus resoluciones 425 y 426 del 19 de marzo de aquel año, con la misión fundamental de observar el retiro de Israel del sur del Líbano tras concluir la llamada Operación Litani, restaurar la paz, la seguridad y ayudar al gobierno libanés a retomar el control real de la zona afectada por el conflicto. Las FINUL se encuentran desplegadas en la llamada Línea Azul que divide el Golán israelí y el sur del Líbano. En abril del 2006 las FINUL tenían 1.991 soldados observadores y 390 civiles, encabezados por el General Mayor francés Alain Pellegrini, un antiguo agregado militar galo en Beirut y ex director de la Dirección Medio Oriente de la inteligencia militar francesa. A lo largo de su mandato, las FINUL han lamentado la muerte de 261 personas (incluyendo 12 civiles) producto de acciones armadas tanto israelíes como de Hezbollah. Desde hace dos años, el gobierno israelí ha estado advirtiendo a la ONU sobre la instalación de bases de Hezbollah en las cercanías de los puestos de la FINUL, especialmente en la zona denominada Hura. La invasión israelí de 1982 y las otras operaciones llevadas a cabo durante los 90 demostraron que la situación de las FINUL ha sido permanentemente precaria y que su mandato es demasiado limitado en la práctica. El antiguo emisario norteamericano para el Medio Oriente, Dennis Ross, ha hecho un exhaustivo análisis de los intereses de Irán en el conflicto y en virtud de ello estima necesario que el contingente de la ONU sea reestructurado íntegramente, “incluso con otro nombre” y con capacidad militar para imponer un cese a la violencia; ver *Der Spiegel* N° 30, 24 de julio de 2006.

En efecto, el alcance de los reacondicionados misiles Katyusha y de los misiles iraníes Fajr 3 y Fajr 5 a ciudades del corazón israelí ha dado pruebas que la posibilidad de que Hezbollah utilice armas de destrucción masiva contra el estado hebreo es cierta. Los israelíes (pre)sienten que las amenazas del presidente iraní han empezado a rondar los límites mismos de su Estado. Tienen fresco en la memoria, además, que Hezbollah ha demostrado en repetidas oportunidades no tener miramientos o inhibiciones a la hora de planificar sus actos. En el recuerdo de sus acciones terroristas está 1983 –cuando pese a no alcanzar madurez organizacional– voló la embajada norteamericana en Beirut, donde murieron 240 marines norteamericanos y una buena cantidad de civiles.

Ahora se está en presencia de un conflicto extraordinariamente singular, cuyo protagonista es esta suerte de “holding” político-militar-cultural, que no sólo tiene una muy bien entrenada milicia de aproximadamente 3 mil efectivos (más otros 3 mil con cierto nivel de adiestramiento), equipada con modernas armas pesadas, y que ha demostrado buenas capacidades para mejorar viejos misiles de la era soviética.⁸

Por ello, a mediano plazo, expertos israelíes aconsejan introducir masivamente el sistema de defensa láser THEL (Tactical High Energy Laser), desarrollado por la norteamericana Northrop Grumman Space Technology. La gran desventaja de este “cañón láser”, que logra destruir en vuelo hasta artefactos menores con un rayo infrarrojo, es la enorme cantidad de productos químicos que se necesita para desplegar sus capacidades a plenitud, lo que inviabilizaría su emplazamiento en zonas densamente pobladas. Una versión compacta de este sistema, llamado Skyguard dotado de muy buena movilidad, será adquirido probablemente por Israel. En un reportaje a este sistema de defensa, *Der Spiegel* afirma que el impulso a las primeras investigaciones las dieron Bill Clinton y el Premier Simon Peres en 1996, pero que años después el proyecto fue congelado debido a su altísimo costo, por lo que la Grumman debió seguir sola con el proyecto. El Skyguard cubre un radio de 10 kilómetros y cada unidad tiene un valor comercial aproximado de US\$ 150 millones.⁹ Por estos motivos, uno de los grandes objetivos de los ataques aéreos de los primeros días del conflicto de 2006 ha sido destruir las bases de lanzamiento

8 La gran sorpresa para Israel ha sido el uso de Katyushas con alcance suficiente como para atacar la ciudad de Haifa, urbe de 250 mil habitantes. Hasta este conflicto se estimaba que el grupo potenciaba los Katyushas a partir del llamado “Órgano de Stalin” permitiéndoles un alcance de 15 a 20 km (éstas, instaladas sobre camiones, fueron de utilización masiva por parte del ejército soviético en la Segunda Guerra Mundial); sin embargo, se desconocía que el grupo ya disponía de los misiles iraníes Fajr 3 y Fajr 5 (de 45 kilómetros de alcance con una carga explosiva de hasta 90 kilos). Haifa se encuentra a poco más de 30 kilómetros de la frontera y ha sido alcanzada por los Katyushas y los Fajr señalados, pero también por otros, denominados Raad 2 y Raad 3, de procedencia igualmente iraní. La sorpresa israelí se debe a que según información de inteligencia, Hezbollah podría alcanzar Jerusalén y Tel Aviv con misiles Zelzal 2, capaces de transportar armas biológicas.

9 Ver: BECKER, Markus. “Die Hightech-Waffen der Hisbollah”, *Der Spiegel* www.spiegel.de 17 de julio de 2006. También “Zehn Jahre für einen lahmen Laser”, *www.spiegel.de Der Spiegel* 2 de agosto de 2006.

de misiles. Otra sorpresa fue el misil C 802, un perfeccionamiento iraní de un misil chino de gran precisión (Saccade o Ying-Ji 802), que alcanzó una corbeta israelí. Preocupación adicional para Israel representa la constatación de que Irán le proporcionó a Hezbollah un vehículo de control remoto para el reconocimiento aéreo llamado Mohajer, el que fue avistado en el norte de Israel ya a fines de 2004 y cuyos vuelos se hicieron frecuentes a partir de abril de 2006 en adelante.¹⁰

Hezbollah es además la cuarta fuerza política representada en el parlamento libanés, con facultad para designar incluso ministros, y está dotada además de una muy vasta red de medios de comunicación como el canal TV al-Manar,¹¹ cadenas de radio (al Nour) y las revistas de análisis político *Qubt ut Allah* y militar *Kabdat Alla*, aparte de una sofisticada red asistencialista de hospitales, hogares para ancianos y jardines infantiles.¹² ¿Cómo es esto posible?

El Partido de Allah, cuya razón de ser es la destrucción de Israel y que ha servido básicamente de instrumento a intereses iraníes y sirios, ha venido derivando en un partido de carácter etno-religioso y crecientemente involucrado en los asuntos internos libaneses.¹³

Su accionar fue expandiéndose de manera natural hacia el sur del Líbano, tanto por habitar allí el grueso de la comunidad chiíta libanesa como por estar ubicado ese espacio justo en la frontera con su blanco, Israel.

-
- 10 Un excelente trabajo sobre las capacidades misilísticas iraníes es el de YIFTAH, Shapir. "Iran's strategic missiles", *Strategic Assessment*, Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, Vol. 9 N° 1, abril, 2006. Sobre el Mohajer ver CORDESMAN, Anthony *Iran's support of the the Hezbollah in Lebanon*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, paper 15 de julio de 2006
- 11 Esta cadena transmite en árabe, inglés, francés y, parcialmente, en hebreo. En Francia, la retransmisión de su señal en francés a través de Eutelsat ha sido motivo de controversia pública y parlamentaria por sus frecuentes apreciaciones antisemitas.
- 12 En 1992 participó por primera vez en elecciones libanesas, ganando 12 sillones parlamentarios de 128 en disputa; en 1996 bajó su representación a 10 y en las del 2000 a 8 sillones, pero en las del 2005 obtuvo 14 en el parlamento nacional y, en alianza con Amal, ganó todos los sillones regionales disputados en el sur del Líbano. Mohammed Fneish asumió la cartera de Energía y Recursos Hídricos en el gabinete que encabeza el ex banquero, Fuad Siniora.
- 13 Fundado oficialmente el 16 de febrero de 1985 por el jeque Ibrahim al-Amin mediante un Manifiesto Fundacional, el grupo se fue gestando en los años previos en un proceso que unificó a diversos grupos chiítas admiradores del ayatollah Jomeini con la idea de potenciar una revolución chiíta. Por ello, se considera que la organización opera de facto desde 1982 cuando finaliza la operación militar israelí Paz para Galilea. Su líder espiritual inicial fue el jeque Mohammed Hussein Fadlallah quien designó a Mujtaid como primer jefe político y militar, pero rápidamente el líder de Hezbollah pasó a ser Abbas Musawi y tras la muerte de éste, en 1992, el actual máximo dirigente, Hassan Nasrallah. Este era originalmente dirigente de base de Amal, pero su estrecho vínculo con Musawi lo llevó a cambiar de agrupación. En la actualidad, EE.UU., varios países europeos individualmente, Canadá y otros países tienen enlistado a Hezbollah como "organización terrorista". La Unión Europea, como entidad comunitaria, no la considera terrorista aunque sí a Imad Mugniyah, su brazo operativo en Europa. En algunas operaciones, la organización ha señalado que su brazo militar se denomina Al Muqawama- al- Islamiya (Resistencia Islámica). El think tank israelí Institute for Counter-Terrorism sostiene que existe un vínculo entre Hezbollah y Al Qaeda llamado Asbat al Ansar, un minúsculo pero sangriento grupo palestino instalado en el sur del Líbano. Sin embargo, desde el punto de vista intraislámico, esta opinión tiene visos de inconsistencia, pues para los wahabitas (que dominan Al Qaeda), los chiítas son parte del "mundo de los infieles". Sobre los contactos de Hezbollah ver AZANI, Eitan. *Hezbollah: a pragmatic terror organization of global reach*, Institute for Counter-terrorism, julio, 2005, www.ifc.org.il

Hezbollah se convirtió en un lapso muy breve en verdadero imán para los grupos radicalizados. Su crecimiento fue acompañado de un declive de Amal, el grupo terrorista que se había hecho famoso por sus acciones violentas en los setenta y que comenzó a ser subsumido por Hezbollah.

A su rápido crecimiento coadyuvieron los sangrientos y turbulentos años de ocupación israelí del sur del Líbano. Su prestigio entre los libaneses aumentó producto de su papel tan importante en la decisión israelí de retirarse, así como en su capacidad para efectuar espectaculares atentados terroristas a objetivos extremadamente difíciles, como bases militares y edificios diplomáticos no sólo en el Líbano sino en el extranjero, y en puntos efectivamente muy lejanos. Debe recordarse que las investigaciones procesales y de inteligencia de los atentados a la AMIA y la embajada israelí en Buenos Aires conducen hacia este grupo. Otro elemento que le granjeó simpatías fue su solidaridad con la causa palestina.

En efecto, Hezbollah ayudó material y políticamente al segundo levantamiento palestino –Intifada II, de octubre de 2000– adiestrando a comandos suicidas, fortaleciendo la posición de Hamas, particularmente la de su líder Khaleed Meshaal, exiliado en Siria, e, incluso, a partir de 2001, formando células suicidas palestinas propias como las Brigadas del Retorno. En esta colaboración predominó la postura antijudía de ambos por sobre sus diferencias religiosas toda vez que Hamas es sunnita.¹⁴

Hezbollah ha jugado también un rol preponderante en mantener vivo el complejo y curioso conflicto de las granjas del Shebaa, sector con recursos hídricos de 14 kilómetros de ancho al oeste del monte Hermon y ocupadas por Israel desde 1967, el que las considera parte de las alturas del Golán. Los gobiernos libaneses nunca han expresado una opinión concluyente sobre el punto, dado que muchos políticos, e incluso historiadores libaneses, no consideran necesariamente libanesa esta zona (habitada principalmente por drusos), aunque Siria y Hezbollah sí. La ONU estima que debe pertenecer a Siria, pues el anterior Presidente sirio Hafez el Assad así lo planteó innumerables veces. Las granjas de Shebaa han aparecido en los últimos dos años como un elemento reivindicativo central de Hezbollah, desconociéndose las razones últimas de tal opción. Incluso en agosto del 2002 fue objeto de intenso fuego de Katyushas.

En lo discursivo, Hezbollah reclamó desde sus inicios la idea de crear un Estado islámico sin límites muy claros, aunque poco a poco ha venido libanizando su agenda política, participando en elecciones internas e incluso, a comienzos de 2005, estableciendo diálogos con los maronitas católicos para alcanzar un *modus*

14 Sobre la articulación Hezbollah y Hamas, pese a sus diferencias religiosas ver HELLER, Mark. "Hamas's victory and Israel's dilemma", *Strategic Assessment*, Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, vol.9 N° 1 de abril de 2006.

vivendi aceptable con ese vital componente de la elite tradicional libanesa. Para tal efecto, su líder Hassan Nasrallah, junto al número dos Naim Qassam, se ha reunido con el patriarca maronita Butros Sfeir. Asimismo, ambos mantuvieron comunicación estable con el histórico líder druso Walid Jumblatt. Estos movimientos, a juicio de Cebolla Boado, son indicativos que al interior de Hezbollah existe un cierto potencial de moderación.¹⁵ En esta línea se inscribiría la negativa de Nasrallah de autorizar a Muqtada al-Sadr a crear un “capítulo nacional” de Hezbollah en Irak, aparentemente planteada a fines de 2004. Según Karmon, esta tendencia es congruente con una mejor relación que estaría cultivando Nasrallah con la dirigencia siria, dado el estrecho vínculo que tendría con el Presidente Bashir al-Assad.¹⁶ Desde entonces, Nasrallah estaría operando bajo la consigna “con Siria en la cabeza e Irán en el corazón”. Estos pasos, orientados a libanizar su existencia, tienen divididos a los libaneses. La mitad considera indispensable a Hezbollah ante el vacío de poder y como elemento disuasivo contra Israel. La otra mitad estima negativa para la paz y el desarrollo esta decisión de naturaleza exógena.

Sin embargo, nadie duda que el gran trofeo de guerra que tiene Hezbollah en su corta trayectoria se llama “Uvas de la Ira”, el nombre con que Israel bautizó su operación de 16 días llevada a cabo en 1996 y que tras un grueso error de la aviación israelí, que bombardeó un edificio de la ONU con centenares de civiles en su interior, debió ser detenida. Como escribe *Der Spiegel*: “luego de lanzar 25 mil granadas y tras 600 misiones de ataque aéreo, (el Premier israelí) Peres ordenó el retiro, mientras Nasrallah festejaba en Beirut la victoria de los dioses”.¹⁷

15 Ver CEBOLLA BOADO, Héctor. “*Es posible la normalización política de Hezbollah*”, Real Instituto Elcano www.realinstitutoelcano.org 28 de julio de 2006. Otro trabajo fundamental para entender la hipótesis de trabajo de que Hezbollah ha ido mutando a una organización más libanesa es AZANI, Eitan. *Hezbollah: from revolutionary and pan-islamism to pragmatism and lebanonization*, Institute for Counter-Terrorism, www.ict.org.il agosto 2006.

16 Incluso sugiere que Nasrallah, por su edad y experiencia política, sería una especie de mentor del Presidente sirio, hablando de una relación “hipnótica”. KARMON, Ely. *Hezbollah as strategic threat to Israel*, (paper) Institute for Counter-Terrorism, www.ict.org.il 27 de julio de 2006.

17 “Eine Frage de Preises” *Der Spiegel* N° 29, 17 de julio de 2006, p. 98.

RESISTENCIA Y GUERRA ASIMÉTRICA

JORGE VERSTRYNGE ROJAS*
GEMA SÁNCHEZ MEDERO**

In last two decades the so called superpower, USA, has begun to give clear symptoms of a hypertrophy that can be interpreted as the beginning of the end of a hegemonic domain that has been unable to confront, with the sufficient solvency, the new raised challenges. Along the article we try to approach and to analyze the effect that some of them have on the constant search of a limitation of the American power, given account that the economic war, the asymmetric war, or the effect of recovery, in the new way of facing to the Empire from different perspectives.

I. ESTADOS UNIDOS: LA VOLUNTAD DE IMPERIO

Bruno Tertrais ha intentado identificar las bases de la actual política exterior del imperio americano: ciertamente el reexamen de la política energética del país,¹ pero también una concepción del mundo “*sencilla, optimista y basada en la creencia de una excepción americana*”,² la “*valorización de las virtudes morales tradicionales frente al relativismo y el igualitarismo, del derecho natural frente al historicismo y de la filosofía clásica contra la de las luces*”,³ la visión “*turbo-reaganiana*”, impulsada por la “*cultura del sur*”, “*depositaria de la herencia mitológica americana, consistente en un conjunto de valores premodernos heredados del pu-*

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Todos sus estudios giran entorno a: sociología de la guerra, partidos políticos, procesos de mundialización/unipolarización, geopolítica, guerra asimétrica e inmigración. Entre su prolifera obra cabe destacar: “*Frente al Imperio (Guerra Asimétrica y Guerra Total*” (2006); “*La guerra asimétrica y el islam revolucionario. Orígenes, reglas y ética en la guerra asimétrica*” (2005); “*Guerra Eficiente*” (2004); “*Rebeldes, revolucionarios y refractarios*”.

** Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración (especialidad Administración Pública). Becaria del Congreso de los Diputados que se encuentra realizando su Tesis Doctoral “*Liderazgo, representación parlamentaria, y estructura de partido (análisis de las interacciones): PP y PSOE (1989-2004)*” en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración II (Universidad Complutense de Madrid). Ha publicado distintos artículos: “*Frente al Imperio (Guerra Asimétrica y Guerra Total*”; “*Política de Inmigración en España (1985-2000): Una Perspectiva Intergubernamental*”; “*Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas. Una visión global desde la bibliografía*”, o “*PP & CDS. Pactos y Alternativas de Gobierno de Centro-Derecha en 1989*”, etc., además participa en diversos proyectos de investigación, algunos de ellos dentro del programa i+d regionales y nacionales.

1 Puede ser cierto el pronóstico de J. Michel Bezat de que, de seguir subiendo los precios del petróleo nos hallemos en puerta de una “*Guerra Mundial del petróleo*”. Sólo que esto último es un futurible que EE.UU. no ha esperado para pasar a ejercer de “*Estado Depredador*”. En BEZAT, Jean-Michael. (2005) “*Guerra mundial del petróleo*”, *Le Monde*: 04-07.

Señala Tertrais “*la tesis según la cual el petróleo es... la última ratio de la estrategia americana... no resiste al análisis*”. En TERTRAIS, Bruno. (2004) *La guerre sans fin. L'Amérique dans lengrenage*. París: Editions Seuil. p. 38

2 *Ibidem*, p. 12.

3 *Ibidem*, p. 16.

*ritanismo de los primeros colonos y de las condiciones en las que nacieron EE.UU. [y] basada en los temas de la persecución hacia los cristianos, de la regulación mediante la coacción de lo social en un entorno hostil y peligroso, y en una estricta disciplina colectiva para defenderse del mundo exterior”;*⁴ y, sobre todo a partir de la voladura de las Torres Gemelas, la “lucha del bien contra el mal”.⁵ Ahora se trata de “reducir la amenaza”⁶ y, de ello, debemos derivar otro motivo más, inspirador de la política exterior estadounidense, y que nos acerca, además, al meollo de la cuestión. La guerra contra el terrorismo consiste también, además de una exaltación de la fuerza militar propia, en “una operación destinada a suscitar el respeto y el temor”, sobre todo frente a países que pueden dotarse de armamento nuclear.⁷ Tertrais da en el fondo un paso más, y es ahí “*donde hallamos la tendencia “realista”, ya que se trata de prevenir el resurgimiento de una potencia con talla suficiente para medirse con EE.UU.*”.⁸ Ya dimos cuenta, en “Rebeldes, Revolucionarios y Refractarios” del llamado “Informe Wolfowitz” (1992),⁹ según el cual, “*la “posición hegemónica de EE.UU. debe ser preservada frente a cualquier intento de puesta en entredicho por la vía del surgimiento de otros centros fuertes de poder en cualquier parte del mundo [...]. Se debe convencer a los eventuales rivales de que no necesitan aspirar a desempeñar un papel mayor [que el que actualmente tienen]. Debemos actuar para impedir el surgimiento de un sistema de seguridad exclusivamente europeo [...]*”.¹⁰

Una vez aclarado que es necesario mantener a toda costa una posición hegemónica, se plantea otra cuestión para EE.UU., que es si dicha política va deliberadamente hacia el establecimiento de un imperio mundial o no, y cuáles son las posibilidades reales de éxito. Desde luego, parte del establishment estadounidense va en esa dirección; para Tertrais desde luego “*los neo-cons.... asumen plenamente la perspectiva de un imperium mundial*”.¹¹ Pero como una parte de los teóricos norteamericanos al respecto (sobre todo los “decididores” políticos) se hallan inmersos en plena logorrea mesiánico-religiosa hemos preferido recurrir aquí a analistas europeos por más equilibrados. De hecho, como explicamos en un anexo del libro “*La Guerra Periférica y el Islam Revolucionario*”, entre estos europeos, sobre todo dirigentes, están aquellos que “*bien por convicción más o menos razonada, y/o*

4 *Ibidem*, p. 19.

5 *Ibidem*, p. 27. “Como en tiempos de la Guerra Fría, la civilización estaría amenazada de nuevo por la barbarie y el caos. [En la lucha contra el terrorismo] EE.UU. ha ido a la guerra inspirados por una visión moral basada en un impresionante silogismo: América ha sido atacada, por lo tanto la libertad y la civilización han sido atacadas, por lo tanto el enemigo no puede sino ser el mal mismo”.

6 *Ibidem*, p. 32.

7 *Ibidem*, p. 33 y ss.

8 *Ibidem*, p. 37.

9 En realidad se le debería llamar “Informe Wolfowitz, Khalizad y Lobby”. Ver “Prevent the Re-Emergence of a Rival”, en el “*New York Times*” del 08 de marzo de 1992.

10 VERSTRYNGE, Jorge. (2002) *Rebeldes, revolucionarios y refractarios. Ensayo sobre la disidencia*. Barcelona: El Viejo Topo. pp. 55 y 280.

11 *Op. cit.* Tertrais, pp. 38. De los 192 países, Estados Unidos tiene presencia militar en 135 de ellos, lo que significa que tiene emplazadas tropas en el 70% del mundo.

por su condición de “aliado fiel”, y/o por su situación de dependencia... en relación con Washington, y/o por ese humano asentimiento hacia el poder, consideran que lejos de aspirar al imperio, lo que hace EE.UU. como “nación imprescindible” es asumir un liderazgo mundial [sin más].¹² Alain Joxe, no perteneciente a ninguna de estas categorías, también sostiene, sin embargo, que EE.UU. no buscan el imperio porque en caso de hacerlo tendrían que asumir la siempre difícil labor de eliminar el caos y sustituirlo por un orden nuevo, y parece que no están dispuestos a responsabilizarse del bienestar de las sociedades sometidas.¹³ En la misma línea se manifiesta Emmanuel Todd, aunque para él EE.UU. no van al imperio mundial sencillamente por su incapacidad para lograrlo.¹⁴

Como puede observarse, hemos pasado del “no lo desean”¹⁵ al “ni podrán conseguirlo”.¹⁶ Sin embargo, otros autores como Pierre Biarnes y François Thual,¹⁷ son partidarios de una tesis contraria hasta la ahora expuesta. Para ellos, “EE.UU. [...] va por la posesión definitiva del imperio del mundo [...] con dos objetivos permanentes: 1) echar a Rusia lo más lejos posible en el corazón del continente euroasiático, y, 2) contener al máximo el ascenso de China en Asia y en las regiones periféricas de ésta [...] el Pacífico, el océano Índico y Oriente Medio”. Pero para ello necesita, primero, de un poder militar inquebrantable, ser el “hipersoberrano”. Lo que requiere medios financieros y económicos enormes que sólo puede obtener si mantiene la preponderancia financiera; segundo, postular e imponer una mundialización económica, que le permita, a través de la libertad de circulación de capitales, actuar como una bomba aspiradora del ahorro y de la riqueza de los demás países. Ello se ve garantizado por: 1) la supremacía del dólar (por ahora), 2) la penetración cultural (el inglés como intento de lengua universal), 3) la penetración ideológica (no hay más que un sólo sistema aceptable tanto en lo po-

12 VERSTRYNGE, Jorge. (2005) *La guerra periférica y el islam revolucionario. Orígenes, reglas y ética en la guerra asimétrica*. Barcelona: El Viejo Topo; y Caracas: Ediciones de las Fuerzas Armadas de la República de Venezuela. pp. 97 y ss.

13 En JOXE, Alain. (2002) *L'Empire du Chaos. Les Républiques face à la domination américaine dans l'après-guerre froide*. Paris: Ed. La Découverte. “Lo primero que busca todo imperio es eliminar el caos, sustituirlo por un orden nuevo. [Y], si por los tiempos que corren, hay que renovar la aproximación estratégica [...] es porque EE.UU., como Imperio, son reacios a asumir la función protectora sobre sus auxiliares amigos o sometidos. No desean conquistar el mundo y, por lo tanto, responsabilizarse de las sociedades sometidas” *Op. cit.* Verstrynge, 2005. pp. 97 y ss. El caos que en gran parte ellos mismos han provocado, es el causante, como explica Ralph Peters, de que: “No habrá paz”. PETERS, Ralph. (1997) “Constant Conflict”, *Parameters, US Army War College Quarterly*, summer may: 4-14.

A su vez, Tertrais señala que “en materia guerrera, la ausencia de metas claras y de estrategia bien definida de salida de crisis expone a engaños y [...] los conflictos, una vez iniciados, llevan en sí mismos su propia dinámica de escalada. Pero, porque han liberado, por doquier, poderosas fuerzas políticas ideológicas y religiosas, se acumulan los efectos políticos indeseables, y EE.UU. ya no controlan el escenario” *Op. cit.* Tertrais, pp. 67.

14 *Op. cit.* “La guerra periférica...”. pp. 99 y ss.

15 *Op. cit.* L'Empire du Chaos...”.

16 TODD, Emmanuel. (2003) *Después del Imperio: ensayo sobre la descomposición del sistema norteamericano*. Madrid: Foca.

17 BIARNES, Pierre y THUAL, François. (2003) *Pour l'empire du monde: les américains aux frontières de la Russie et de la Chine*. Paris: Ellipse Marketing.

lítico como en lo económico), 4) la “compra” de las elites extranjeras, y 5) el poder militar irresistible que es considerado, por los aliados y la OTAN como el “Estado mercenario”; y por las soberanías resistentes o “cerrojos de soberanía” como el “Estado depredador”.

II. PORQUE FRACASARÁ EL IMPERIO NORTEAMERICANO

Lo primero que deberíamos preguntarnos si EE.UU. es realmente una hiperpotencia.

1º. No lo es en lo referente a lo político e ideológico. Parecía que lo había conseguido por el “efecto de vacío” derivado del derrumbe de la URSS, pero pronto vinieron otros a ocupar su espacio (China, India, Brasil, Venezuela, el propio modelo europeo, y basta que el sistema parezca agriparse para que se singularicen otros más...). En todo caso, ya explicaba hace años Alain de Benoist,¹⁸ fundador de la Nouvelle Droite francesa, que, *“en la materia, todo está cambiando. Pues la tenaza ya sólo tiene un maxilar. Los liberales que se alegran del fin del comunismo, considerado como su último competidor serio, pronto se desengañarán. El liberalismo va a tener que vivir a partir de ahora sin su repelente. Ya no podrá instrumentalizar el miedo para hacer olvidar sus propias taras. Ya no disponen de un diablo para hacer creer en su Dios propio. En lugar de ser considerado como un “mal menor”, [el liberalismo] debe ser juzgado por lo que es en realidad. El fracaso del comunismo ya no está en el orden del día, sencillamente porque ya no hay comunismo. Y lo que ahora sí se devela en toda su amplitud es el fracaso del liberalismo. El final del comunismo ha roto la tenaza que condenaba a los pueblos a una eterna ida y vuelta entre dos soluciones igualmente insatisfactorias. La tenaza ya no tiene más que un maxilar y el enemigo es así tanto más evidente cuanto que es único. Estamos pasando, en otros términos, de un mundo de dominación bipolar a un mundo de dominación unipolar. Tampoco tiene viabilidad alguna la idea de tercera vía porque hoy ya sólo quedan dos vías, el sistema mercantil-liberal y quienes lo rechazan. La oposición fundamental es la que se produce ahora entre el centro y la periferia”*.

Jean-François Kahn,¹⁹ desde el otro lado del espectro, afirma que *“la democracia liberal podía hasta ahora escribir en su frontispicio, lo mismo que el restaurante instalado enfrente de una prisión: aquí se está mejor que enfrente. Pero, de repente, ya no hay enfrente: el otro se ha tornado yo. Ya no hay otro peor que lo peor. No es sólo el enemigo formal, sino el velador quien se ha consumido por completo. No hay otra comparación posible que la del capitalismo consigo mismo. Frente a él, ya no está el otro sino su propio doble su propia mueca, tal y como ha sido moldeada poco a poco por el nuevo crecimiento de las desigualdades, de*

18 BENOIST, Alain D. (1991) “Huit réflexions sur la mort du communisme”, *Revue Eléments pour la culture européenne* 72: otoño.

19 KAHN, F. (1995) *La pensée unique*. París: Pluriel/Fayard.

las precariedades, de las exclusiones [...] ya no hay dos sistemas sino uno y sus detractores”.

Todo esto debemos conectarlo, además, con la idea del universalismo, es decir, con la capacidad o incapacidad de un país en expansión territorial o de influencia general para asumir plenamente como ciudadanos a los conquistados, cuestión que sería, según E. Todd,²⁰ clave para la supervivencia (y la capacidad de resistencia) de los imperios.²¹ En su día EE.UU. se enfrentó a la URSS; ahora bien, *“cualquiera que hayan sido sus defectos, no se le puede reprochar al comunismo el no haber tratado igualitariamente a los pueblos sometidos [...] El universalismo ruso es claro y nítido. Tiene una fuerte capacidad de seducción [...]. Al igual que los revolucionarios franceses, los bolcheviques parecían tener una aptitud natural para considerar a todos los hombres y pueblos de la misma manera, actitud no sólo simpática, sino además favorable a la expansión política. Durante la Guerra Fría, América tuvo que enfrentarse a ese amenazador potencial. Y por ello, entonces, EE.UU. se universalizó hacia adentro (desegregación) y hacia afuera (ayuda a los aliados y a la descolonización)”*.²² Pero la caída de la URSS ha provocado una clara involución al respecto: se acabó la universalización. Y también por todo lo anterior, el actual proceso de mundialización, que no es sino un intento de recolonización unipolar en beneficio de los anglosajones, eso sí, encubierto, fracasará, sencillamente, el mundo es cada vez más multipolar y proteccionista (véase el creciente auge del “Patriotismo económico”).²³

2º. En lo económico tampoco logrará EE.UU. mantener su “hiperpotencia”, porque está sufriendo un proceso de desindustrialización masivo, con una balan-

20 TODD, *op. cit.*

21 Como ejemplos positivos de esto, podemos encontrar a Roma y al Islam en su día, y como negativos, al III Reich y Atenas.

22 TODD, *op. cit.*, p. 121.

23 El llamado actual proceso de mundialización:

¿Es realmente mundialización? No existe realmente mercado mundial... VERSTRYNGE, Jorge. (2000) *Sobre el poder del pueblo*. Barcelona: El Viejo Topo.

1. De existir ¿Es este actual proceso nuevo o mera continuación de uno anterior?

Porque el fenómeno puede ser también visto bajo el ángulo de la continuidad mejor que por el de la ruptura. Apliquemos el clásico análisis de Marx, según el cual la competencia entre capitalistas conduce a la concentración del capital en cada vez menos manos. Lo mismo puede decirse de un proceso que se iniciaría con la constitución, en el siglo XIX, de los imperios coloniales, francés, británico, holandés, portugués, belga, ruso, norteamericano, italiano, alemán, austríaco, turco y japonés, pero que, enfrentamiento tras enfrentamiento, ve cómo sus agentes van siendo mermados por la historia. Así Alemania, Austria y Turquía en 1918 (y de ahí el intento desesperado y fallido de Alemania de volver a tomar el timón en 1939-1945). Italia y Japón en 1945. Holanda, Francia, Gran Bretaña y Bélgica, entre 1955 y 1962. Portugal en la década de los setenta. Rusia en la década que va desde 1985 a 1995. Estamos por tanto entrando en una fase de unipolarización colonial, en la que el único actor que no ha cesado de crecer es EE.UU., y por ello, creen que está al alcance de su mano, si no poner fin a la historia, si encaramarse de forma duradera. Lo que ocurre es que se enfrenta a los obstáculos decisivos. Ya hemos hecho referencia al resurgimiento de los nacionalismos, y por ende de los “cerrojos de soberanía” a los que es difícil enfrentarse porque los demás aprenden de prisa. Así con cierta rapidez lo hicieron rusos, chinos, franceses, israelíes, hindúes, paquistaníes (y además la República Sudafricana), porque no cabe lugar a la duda que para vivir en paz se requiere la soberanía nuclear como garantía de invulnerabilidad. De ahí la dicotomía entre Irak y Corea del Norte. Y que la proliferación sea imparable. Irán tendrá su “bomba”, eso sí, a cambio de garantizar la existencia de Israel, como lo terminarán teniendo los brasileños y otros.

za comercial de pagos deficitaria, sujeta a una dependencia creciente del capital exterior y a un endeudamiento abismal, un ahorro nulo y una puesta en cuestión de dólar como moneda internacional de referencia. Cada vez más bancos centrales cambian de dólares a euros y mal se ve cómo seguir aplazando los pagos del petróleo en euros. Ello amén de una competencia cada vez mayor, comercial y financiera, no sólo de Europa (sobre todo Alemania) si no también de China y de la India. La decadencia económica y financiera de EE.UU. ha comenzado, no como una curva constantemente descendiente, pero sí como un descenso tendencial a pesar de sobresaltos.²⁴ Ha terminado de ascender la espiral “expansión imperial que se retroalimenta hasta el infinito”.

3º. En lo militar tampoco cabe que dure la “hiperpotencialidad”. Los ejes sobre los que se articula la actual política militar de EE.UU. son los siguientes:

- 1) Procurar mantener la “superioridad” militar-tecnológica, y si es posible crear un “gap” infranqueable en relación tanto con eventuales adversarios como con los aliados y los “protegidos”.
- 2) Procurar que sean los demás los que cofinancien la situación de “poder militar irresistible” a cambio de recaídas tecnológico-militares menores sobre los “aliados”, con la excepción “positiva” de los anglosajones (Tratado Ukusa, etc.).
- 3) Mantenimiento de la OTAN como medio para controlar mejor a los “aliados”, a los protectorados, etc.
- 4) Ante las resistencias crecientes de los aliados (por parte, por ejemplo, del eje franco-alemán durante las guerras de Irak) a partir de ahora, para EE.UU. “la crisis determina la coalición –y no a la inversa– lo que implica, como mínimo, la relativización de la OTAN y casi totalmente de la ONU. Se actuará, si es necesario, en solitario, sin consulta previa y

24 KAHN, *op.cit.*, pp. 1989. Ver también a VERSTRYNGE, Jorge. (2002) *Rebeldes, revolucionarios y refractarios. Ensayo sobre la disidencia*. Barcelona: El Viejo Topo. pp. 20-21. Como explica D. Bensaid: “En los años setenta, la hegemonía de EE.UU. pareció resquebrajarse económicamente con la inconvertibilidad del dólar decidida por Nixon en agosto de 1971, y políticamente con la debacle en Vietnam. En los años ochenta, su enorme déficit comercial y presupuestario transformaron a EE.UU. en la principal nación deudora y el principal beneficiario de inversiones extranjeras directas [...] Pero la desregularización monetaria internacional favorable al estatus dominante del dólar, el relanzamiento de la carrera armamentística, las derrotas infligidas a las clases trabajadoras por las políticas liberales, han permitido frenar la tendencia e incluso comenzar a invertirla. EE.UU. ha sabido sacar el mejor partido de su supremacía monetaria y militar en vistas a reorganizar su economía en torno a las ramas dinámicas de las altas tecnologías. [Y es que] el declive de un imperio dominante no se parece en nada a una curva gradual o a una fatalidad. La guerra de las galaxias, la del Golfo, la de los Balcanes son otros tantos signos de una recuperación. Económicamente debilitados frente a Europa, EE.UU. conservaba la ventaja de un Estado centralizado, de una moneda inconvertible y de un sin rival poderío militar, reforzado por su superioridad en las nuevas generaciones de armamentos... una recuperación tal de un imperio declinante no carece de precedentes”. En BENSÁID, Daniel. (1999) *Contes et légendes de la guerre éthique*. París: Textuel. pp. 120 y ss. (Ver también “Rebeldes...”, p. 19).

sin rendimiento de cuentas. Además se recurrirá a la acción “preventiva” para la defensa de su santuario primero y, segundo, para el resto.²⁵

Pero son muchos más los problemas a los que debe hacer frente EE.UU.:

1. Porque no sólo hay potencias ascendentes y atómicas (Pakistán, China, India), sino que la proliferación es imparable (Irán, Corea del Norte, Arabia Saudita, Brasil), y otras muchas son atómicas potenciales (España, República de Sudáfrica, Italia, Alemania, Ucrania, Kazajstán, Venezuela, Cuba, Argentina); Rusia tampoco está de rodillas; y por otra parte se encuentran Francia y otros. Téngase también en cuenta que hasta ahora el “esfuerzo de recuperación” (o el intento de evitar que el que va en cabeza se distancie decisivamente de los demás en la llamada “carrera armamentística”) se ha cumplido con éxito, como veremos, por parte de los rivales reales y/o potenciales. En todo caso, las cosas están cada vez más claras, *urbi et orbi*. Para Samir Amin, un excelente economista y hasta hace poco ferviente pacifista, *“el discurso dominante, repetido por los medios, centrado en los peligros que comportaría la proliferación nuclear [...] es absolutamente inoportuno por cuanto el poder militar norteamericano ha optado por el bombardeo terrorista, y sabemos que no dudará en usar lo nuclear si lo estimase necesario. Ante esta amenaza mayor, los demás países del mundo sólo pueden reaccionar optando por la constitución de fuerzas militares capaces de disuadir la agresión imperialista, haciendo que ésta sea costosa para los norteamericanos”*.²⁶
2. No está nada clara la valía militar norteamericana. El análisis de Todd²⁷ es claro al afirmar que *“una especie de duda originaria planea sobre la realidad de la vocación militar de EE.UU. El despliegue espectacular de recursos económicos durante la Segunda Guerra Mundial no puede obviar la modestia de los éxitos del ejército sobre el terreno. [Como lo afirma Sir Basil Liddell Hart] el comportamiento de las tropas norteamericanas ha sido siempre burocrático, lento e ineficaz teniendo en cuenta la desproporción en las fuerzas económicas y humanas en presencia. Cada vez que era posible, las operaciones que exigían cierto espíritu de sacrificio han sido confiadas a contingentes aliados, [y] la actual forma de actuar americana en Afganistán, consistente en [...] pagar, operación tras operación, a jefes tribales, no es sino la versión actual y paroxís-*

25 Según P. Biarnes y F. Thual “se trata de la negación de cualquier principio de derecho internacional y, en la práctica, la puerta abierta a todos los abusos. Para justificar una actuación, siempre se inventarán pretextos sobre los que posteriormente, se abstendrá de verificar su fundamento, y a posteriori preguntar si eran falaces. De hecho, es la vuelta a la ley del Far West: primero, se dispara”. Op. cit., p. 15.

26 Op. cit. Verstrynge “Rebeldes...”, p. 57.

27 Op. cit. Todd, “Después del Imperio...”, pp. 98 y ss.

*tica de un viejo método; y en ello, EE.UU. no son ni Roma ni Atenas, sino Cartago, que alquilaba los servicios de los mercenarios galos [...]. Después de la Segunda Guerra Mundial, cada paso que aproximaba al ejército norteamericano a una confrontación [...] ha puesto de relieve la fundamental fragilidad de EE.UU. [...] Existe una tradicional incapacidad en tierra del ejército norteamericano [...] lo cual prohíbe la ocupación del terreno y la constitución de un espacio imperial. Es más, las dos posesiones fundamentales de EE.UU., lo que les permite un control sobre el mundo antiguo, son los dos protectorados, europeo y extremooriental, sin los cuales no existiría poder mundial norteamericano”.*²⁸ Para Todd, EE.UU. ya sólo es capaz de “microconflictos teatrales”, es decir, de cosas pocas serias en materia militar.²⁹ De las cuatro guerras simultáneas de Rumsfeld, ahora habría que retroceder todavía más lejos de las dos y media que preconizó, en su día, el Informe Wolfowitz.

La debilidad económica y financiera de EE.UU. es creciente. Ya nos hemos referido al respecto, pero debemos insistir. Y ahí está la famosa ley de Paul Kennedy: todo imperio se expande hasta un límite en el que su expansión resulta más onerosa que beneficiosa económicamente. Pero, además, está la cuestión de cómo dicho sistema económico va a poder mantener un nivel de vida artificialmente hinchado. No hay pues sólo que pagar por el frente exterior sino además mantener los actuales niveles de consumo interno lo cual es, a larga, imposible... A este respecto, permítame que muestre un curioso paralelismo al respecto, entre los objetivos económicos norteamericanos y alemanes durante el III Reich. Explica así Kershaw que Hitler se lanzó a la aventura imperial “no por una megalomanía irrefrenable, sino porque consideraba que las dificultades con que se enfrentaría Alemania para mantener su nivel económico, incluso su nivel de subsistencia, serán a la larga insuperables sin la conquista tanto de tierras como de materias primas”.³⁰ Pero, como explica Kempf: “para los dirigentes norteamericanos, el modo de vida norteamericano, fundamentado en un nivel de vida muy elevado, no puede ser cuestionado. La vía por la que ha optado EE.UU. es pues la de mantener, gracias a un poderío militar incontestable, dicha diferencia con los demás países”.³¹

28 Según LEWIS, Adrián R. y PRIETO, Martín: “En Omaha Beach [lugar principal del desembarco de Normandía en 1944] falló todo [por el lado norteamericano]: El Estado Mayor, la planificación, la Fuerza Aérea, la Inteligencia, la Armada...”. El desembarco terminó con éxito gracias a que a los alemanes les faltó tan sólo una división acorazada m³s, con seguridad criando malvas en tierras de la URSS... En LEWIS, Adrián R. (2005) *Omaha Beach: Una amarga victoria*. Barcelona: Editorial Ariel; y en PRIETO, Martín. (2005) “El sacrificio de la infantería americana”, *Diario El Mundo*: 20-08.

29 VERSTRYNGE, *op. cit.* “La guerra periférica...”, pp. 99 y ss.

30 KERSAHAW, I. (2001) *Hitler: 1936-1945. Nemesis*. New Yor: Norton.

31 VERSTRYNGE, *op. cit.* “La guerra periférica...”, pp. 255. Recuérdese la afirmación de R. Reagan: “El modo de vida americano es innegociable”. En BEZAT, “Guerra mundial...”, *op. cit.*

3. La extensión del frente y el alargamiento de las líneas estratégicas. Biarnes y Thual³² explican que EE.UU. está intentando instalarse en la “Media Luna de la Crisis”, una franja que va desde los países bálticos y Europa, Central y Balcánica (zona en gran parte incorporada a la UE) hasta las islas Kuriles (rusas), pasando por el Medio Oriente, el Cáucaso (donde Rusia tiene mucho que decir), el Asia Central y los inicios del Himalaya (igual Rusia y China), los estrechos de Malaca y Formosa (China aquí) y Corea.³³ Y ello manteniendo básicamente muchas de las bases más importantes instaladas fuera de EE.UU. durante la Guerra Fría, o como afirma Tertrais³⁴ *“ocupando un lugar tal en el tablero geopolítico internacional que ya no pueden permitirse retroceder so pena de crear vacíos de poder que serían inmediatamente ocupados por otros”*. Lo que plantea la cuestión de los efectivos y de los medios, y es que tan sólo para controlar la situación en la ex Yugoslavia y anexos hay un despliegue militar norteamericano en Croacia, Bosnia-Herzegovina, Albania, Kosovo y Macedonia. Y como señala Philippe Grasset,³⁵ citando a Chalmers Johnson de la Universidad de California en San Diego, *“el factor limitativo para el imperio hoy son los efectivos. No disponen de suficientes hombres mientras que se mantenga el despliegue de tropas en los Balcanes e Irak”*. Y es por ello, entre otras muchas causas, por lo que *“la victoria de marzo-abril 2003 está en entredicho. En dieciséis meses, el triunfo de Bagdad se ha tornado en un extraordinario desastre [...] los norteamericanos han inventado algo mejor que “una victoria pírrica”: la “victoria catastrófica”*. Pero peor aún, para ellos, el empantanamiento en Irak ha permitido, al tener que desviar fuerzas desde Afganistán, seguir actuando no sólo a Bin Laden, el Mulá Omar y a muchos otros, sino que, además, ha posibilitado la expansión de Al Qaeda y compañía sin que las actuaciones militares y policiales hayan podido impedirlo, lo que está llevando a un ensanchamiento geográfico del conflicto.³⁶

32 BIARNES y THUAL, *“Pour l’empire...”*, op. cit.

33 VERSTRYNGE, *“Rebeldes...”*, op. cit., p. 19.

34 TERTRAIS, *“La guerre sans fin...”*, op. cit., p. 68.

35 GRASSET, Philippe. (2004) “Un succès militaire catastrophique”, *Revue L’Empire*, pp. 54 y ss.

36 Así explican LÁSER, Eric y TERNISSIEN, Xavier que Al Qaida y compañía “siguen ensanchando geográficamente el enfrentamiento”, pero además: a) “hemos entrado en la era del djihad individual, [...] los “Group of Guys” o “pandilla de amigos” [...]. Dichos grupos o bien logran tomar contacto con un miembro de Al Qaeda, o bien es un representante de la red quien los contacta para proponerles un objetivo y ofrecerles apoyo logístico. Lo cual produce grupos extremadamente autónomos [...]. Es la fase del djihad individual. Actualmente, y gracias a Internet, un individuo se radicaliza, adquiere una formación terrorista y prepara y ejecuta el atentando el solo, sin jamás haber tenido contacto con Al Qaeda”; y b) “se ha acelerado el reclutamiento, 4.000 sospechosos han sido neutralizados desde septiembre de 2001; pero, según la Rand Corporation, son sustituidos a la misma velocidad con que los matamos y capturamos. Al Qaeda se regenera permanentemente, tanto que cada “célula” está compuesta por gente “joven””. En LÁSER, Eric. (2005a) “Les limites de la guerre contre le terrorisme”, *Le Monde*: 04-08; y en TERNISSIEN, Xavier. (2005) “Les experts s’interrogent sur la “mystique politiques” des terroristes”, *Le Monde*: 15-06.

De esta manera, EE.UU. ha caído en su propia trampa pues, en la marcha hacia el imperio mundial, el control de la ya mencionada “Media Luna de la Crisis” es esencial.³⁷ Lo cual, por cierto, lleva a la reflexión de que malamente podrían abrir más frentes si encuentra en ellos una resistencia decidida. Si hubiera nuevas intervenciones se podrían llevar a cabo sólo muy selectivamente, sopesando las recaídas de todo tipo, y con fortísima ayuda desde dentro. Quizá por ello intentan liberar parte de sus tropas destacadas en Afganistán y de ahí la muy reciente propuesta de septiembre de 2005 de que la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ITAN), fuerza de estabilización destacada por la ONU, ya bajo el mando de la OTAN, no sólo extienda su radio de acción sino que asuma, además, el mando de todas las operaciones militares, con lo que la ISAF sumaría a los 20.000 soldados estadounidense allí desplazados a título de la operación “Libertad Inmutable”, antitalibán. En todo caso, acontecimientos como los que se han producido en Georgia, Ucrania, Venezuela, etc., pero también en Francia (con la victoria del NO) demuestran que “eso de la voluntad popular” cuenta cada vez más, y que el sometimiento de las clases dominantes nacionales hacia el imperio será cada vez más contestado. Mas teniendo en cuenta que “la entrada en guerra de EE.UU. ha coincidido con el resurgimiento del nacionalismo en los grandes Estados como Rusia, India, China, etc. Peor aún la guerra contra el terrorismo suscita desde ya una radicalización de las poblaciones árabes y musulmanes, propicias para la creación de un auténtico enfrentamiento político entre el Islam y Occidente”.³⁸ Si, pero en este caso, se cumplirá la profecía de R. Cheney: “*It may never end. At least, not in our life time*”.³⁹ Sobre todo cuando están apareciendo nuevas estrategias y tácticas de guerra para las que no se les ve particularmente preparados ni para encajarlas ni para responder ante las mismas. Como por ejemplo, la Guerra Económica, que paradójicamente es el sustitutivo propuesto sistemáticamente por los estadounidenses, y los anglosajones en general, al conflicto sangriento; pero también, desde los atentados al World Trade Center, la llamada “Guerra Asimétrica”.

III. LA GUERRA ECONÓMICA

Por de pronto es como si la guerra, que desde el Renacimiento va extendiendo su ámbito, lo llevase ahora hasta la producción, la distribución y el consumo de los bienes. Como dicen A. Laïdi y Denis Lanvaux: “*Vivimos tiempos extraños.*

37 BIARNES y THUAL, *op. cit.*, p. 19. Después añaden: “es ahí donde, en lo esencial, ha comenzado a realizarse la historia del siglo XXI, lejos de África que no constituye una apuesta estratégica desde la caída del Muro de Berlín, y lejos también de la América Latina que nunca ha constituido tal...”.

38 TERTRAIS, *op. cit.*, p. 68. Consúltese la encuesta del Pen Research Center US realizada en la primavera del 2005 que revela que a la pregunta de “¿Cómo se definiría Ud. primero: como ciudadano, como musulmán, o como ambas cosas?”, las respuestas fueron en Pakistán “como musulmán” el 79% y “como ambos” el 92%; en Marruecos 70% y 93%; en Jordania 63% y 76%; en Turquía, 43% y 70%; en Indonesia, 39% y 65%, en el Líbano, 30% y 69%, respectivamente. En TUQUOI, J. P. (2005) “Les musulmans du monde entier s’inquiètent à leur tour de l’islam radical”, *Le Monde*: 18-06.

39 WOODWARD, Bod. (2001) “CIA told to do “whatever necessary” to kill Bin Laden”, *Washington Post*: 21-10.

*Políticamente en tiempos de paz, estamos económicamente en guerra. Pero en dicho conflicto ni soldados ni fusiles, tan solo beligerantes de cuello blanco. Los países, a través de las empresas han entrado en guerra. Una guerra de sombras donde hay enfrentamiento sin fe ni ley para preservar y conquistar partes de mercado. Una guerra que amenaza directamente la cohesión social de los países desestabilizados por la multiplicación de quiebras empresariales, el ascenso del paro y la multiplicación de los conflictos sociales. Una guerra en fin tanto más sucia cuanto que queda ocultada a los ojos del gran público [...]. Ninguna Convención de Ginebra para el establecimiento de reglas al menos mínimas. Una guerra en la que todo se permite: desencadenar u orientar bajo cuerda una campaña de desinformación contra la competencia, ensuciar su imagen pública, sabotear su sistema informático, enviar agentes secretos para robarle documentos secretos, espiar sus reuniones comerciales, robarle sus productos antes de que sean puestos en el mercado, untar a sus cuadros dirigentes, chantajearles, cortar sus abastecimientos [...]. Muy extraños métodos pero hoy corrientes en la Guerra Económica”.*⁴⁰

Pero, a partir de ahora, las apuestas estratégicas serán considerables, y no sólo a nivel empresarial, o de pugna entre multinacionales. Así, como señalan Pinatel y Grapin *“una Europa desunida representaba un peligro estratégico para EE.UU. Pero una Europa unida es para él una amenaza económica evidente”*.⁴¹ En este mismo sentido, Bernard Esambert insiste en que *“vivimos a partir de ahora en situación de guerra económica mundial, y no se trata tan solo de una recuperación del vocablo militar. Se trata de un conflicto real”*.⁴² Pero nosotros consideramos que

40 Laïdi y Lanvaux añaden que *“la historia demuestra que si el concepto de “guerra económica” es novel, practicar la información con fines comerciales no lo es. Desde fines de la Edad Media, algunos banqueros europeos habían creado sus propios servicios de información. Acreedores de los Estados, necesitaban estar informados de su evolución política y del desarrollo de su potencial económico. Finos especuladores tenían que prever también qué acontecimientos eran susceptibles de influir sobre el valor de las monedas y de las mercancías”*. En LAÏDI, Ali y LANVAUX, Avec D. (2004) *Les secrets de la guerre économique. Intoxication, cambriolage, piratage, espionnage, manipulation, contrefaçon*. París: Editions Le Seuil. pp. 7-8, 34-35 y 37-38. Luego, el cobertismo francés, la guerra económica llevada a cabo por Napoleón I frente a Inglaterra, y el proteccionismo alemán (Fichte, List, Schmoller, etc.) constituirán pasos importantes tanto desde la práctica como desde la teoría. Esta última pegará un salto considerable en adelante durante el siglo pasado. Así, a principios del siglo XX, Boukharine explica cómo, en la marcha de las economías capitalistas hacia un único y mundial mercado financiero, los Estados van (para mantener alta la tasa de beneficios) a apoyar a sus transnacionales tanto en el mercado interior como en el exterior, lo que conducirá a la guerra. En BOUKHARINE, Nikolai Ivanovitch. (1967) *L'économie mondiale et l'impérialisme: Esquisse Economique*. París: Antropos. A su vez, tanto Joseph Schumpeter como Krugman se referirán a la guerra económica, pero el gran gurú actual del tema será Richard D'Aveni, profesor de management estratégico en Estados Unidos, que estima que las relaciones entre las multinacionales se asemejan a las relaciones de fuerza entre el este y el oeste durante el siglo pasado. En una conferencia pronunciada en el 2003, explicó cómo una gran empresa podía crear una zona de calma en su espacio competencial para mantener a los bárbaros a distancia. Como él afirmó *“en el futuro, la economía va a ser un campo de batalla y... la esfera de influencia de una empresa equivale a su arsenal de competitividad, con sus diferentes elementos para la defensa, el ataque, y la artillería de reserva; [lo necesario para] atacar al competidor, destruirlo, neutralizarlo o invadirlo...; pero para evitar una guerra total [hace un llamamiento para el entendimiento] en lugar de desembocar en una destrucción mutua y brutal”*.

41 En PINATEL, Jean-Bernard y GRAPIN, Jacqueline. (1978) *La guerra civil mundial*. Caracas (Venezuela): Mote Ávila Editores.

42 En ESAMBERT, Bernard. (1991) *La Guerre Economique Mondiale*. París: Oliver Orban.

este conflicto no se encuentra limitado al ámbito geográfico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Lo cierto es que la guerra sigue ensanchando sus horizontes y que, en la economía, ya hay un arsenal de armas que se están utilizando:

1. El “Benchmarking” o “estudio de los procesos de producción y de marketing de los competidores”: es un proceso que permite medir los resultados de los competidores con respecto a los factores clave del éxito y determinar cómo se consiguen esos resultados, para implantarlos en la propia empresa. Se trata, pues, de obtener una información que puede resultar útil para que una organización mejore su rendimiento, el problema es que la misma suele conseguirse por procedimientos desleales.
2. La copia competitiva de los productos consiste en plagiar éstos y no su proceso de producción. Es una táctica sofisticada donde *“una empresa puede generar de por sí una falsificación de productos de un competidor para dañarle. Le basta con lanzar al mercado esa “falsificación” voluntariamente mal imitadas para generar descontento entre la clientela. El autor de esta maquinación se las ingenia, paralelamente, para dar, vía prensa, un eco mediático a dichas protestas... La falsificación competitiva tiene como finalidad destruir la imagen del rival y afectar directamente a su negocio”*.⁴³
3. El reclutamiento de los mejores investigadores y organizadores de los competidores.
4. La neutralización mediante la cooperación. Por ejemplo, invitan y convocan a un competidor para trabajar sobre un proyecto de investigación que no tiene posibilidad de éxito mientras se trabaja en un proyecto con posibilidades de éxito, en solitario o en cooperación con otros socios.
5. La “war room” es la constitución de un equipo de crisis para enfrentarse a un problema particular en los ámbitos económicos o geoeconómicos.
6. El “lobbyng”, se dice que si el jurista crea y aplica la ley, el lobbysta la cambia en la práctica.
7. La normalización, se trata de que el país dominante imponga sus estándares como referencia internacional. Este objetivo puede conseguirse de varias maneras, ya sea por la adquisición de una posición dominante que obligue a los competidores a adoptar la norma propia, o bien me-

43 LAÏDI y LANVAUX, *op. cit.*, p. 90.

diante una intensa actividad de lobbyng que deberá convencer a las instituciones normativas internacionales de legislar según lo deseado.

8. El “social learning” intenta *“afectar a las mentes, y adaptarlas cultural y socialmente para lograr la transformación de los ciudadanos del país rival en dóciles consumidores de lo ajeno. Los ganadores del mañana se encontrarán entre los países que hayan sabido anclar de forma duradera sus productos o sus servicios en las costumbres de los consumidores. Por ello es necesario que el consumo del producto se convierta en un verdadero reflejo pavloviano. Para ello, se atacan las normas socioculturales, psicológicas y mentales, las cuales intentan condicionar a través del marketing, con el fin de influenciar los comportamientos y los modos de vida de los consumidores del país rival [...]”*.⁴⁴
9. El control de las materias primas y de las tecnologías, que se puede sofisticar bastante. Por ejemplo, no sólo haciendo que el otro dependa de uno porque carece de todo lo necesario en un ámbito dado, sino también, porque dispone de alternativas a las materias primas o tecnológicas haciendo que prescindan de ellas, o que las deje en desuso, pasando a usar tus materias primas y tus tecnologías propias.
10. El “boicot” es el arma esencial de la Guerra Económica Asimétrica, pero sólo surte efecto cuando la desigualdad tecnológica y económica es grande por parte del poderoso o existe una ventaja comparativa considerable, aunque sea en un solo sector o en pocos sectores, por parte del débil. El boicot, por tanto, es poco eficaz entre pares. Benjamín Barriga Colsa lo define como *“la acción que tiene por objeto aislar a una persona o a una entidad de toda relación comunitaria o comercial en señal de protesta por hacer algo perjudicial para los demás o por no reparar el daño que les estén causando. El boicot puede ser considerado como un fuerte instrumento de presión ejercido frente a un individuo, una organización, una empresa, una industria, un sector, y, en niveles de geopolítica, puede presentarse con éxito notable frente a un Estado o Confederación de Estados”*.⁴⁵

44 *Ibíd*em, p. 90. Laídi explica que, “las herramientas del “social learning” son la lengua inglesa, la educación y la formación, las actividades culturales, particularmente el cine y la televisión [...]. En efecto, del “war room”, al “benchmarking”, del “think-tank” al “lobby”, la imposición del vocabulario ya es ganar la primera batalla [...]. En la medida en la que la americanización del vocabulario acompaña a la del modo de consumo, este fenómeno cultural cuasi-planetario ofrece uno de los apoyos más eficaces de la penetración de las empresas estadounidenses sobre los mercados portadores [...]. Gracias a esta impregnación creciente, la influencia cultural americano-británica se ha extendido a las tres cuartas partes del mundo. Desde las elites dirigentes y desde los sectores terciarios hasta los batallones de avanzada de las capas medias, se ha difundido en el seno de las clases populares [...]. Y el principal vector de influencia de los anglosajones es el cine. El séptimo arte americano figura en tercer lugar detrás de la aeronáutica y lo agroalimentario dentro del palmarés de las exportaciones. Las relaciones entre los servicios de inteligencia, el ministerio de defensa y Hollywood son tan intensas que se puede hablar de complejo militar-cinematográfico”.

Hoy, EE.UU. está decidido a todo en materia de guerra económica, y eso es lo que hizo decir a F. Mitterand *“Francia no lo sabe, pero nos hallamos en guerra con EE.UU. Sí, una guerra permanente, una guerra vital, una guerra sin muertos. Sí, son despiadados esos norteamericanos, son voraces, quieren un poder completo sobre el mundo”*.⁴⁶ Aunque la verdad como estamos viendo no son los únicos en practicar este tipo de guerra, sino son quienes más la han empleado.⁴⁷ EE.UU. ha intentado tomar el control de la industria europea de defensa comprando empresas de sectores punteros (nanotubos de carbono, gels de descontaminación radiactiva, aceros con poca emisión de CO₂) y adquiriendo participaciones en empresas europeas que pueden responder, en el futuro, a la demanda norteamericana (en la italiana Finmeccanica, la alemana Rheinmetall, Amadeus, etc.), todo ello, a través de los fondos de inversión anglosajones que son, además, nucleados por cuadros y sacados de los servicios de inteligencia estadounidenses.⁴⁸

Felizmente muchos se defienden y han aprendido a hacerlo eficazmente. Así, desde el mes de septiembre de 2005, las empresas alemanas *“con competencias centrales en materia de producción militar, por ejemplo los motores diesel o las cajas de cambio de los carros de combate, pasan al ámbito de los poderes públicos”*;⁴⁹ y Francia, desde el gobierno, ha decretado el ya aludido anteriormente *“patriotismo económico”*.⁵⁰ De hecho, ya no está tampoco tan clara la superioridad tecnológica y *“managerial”* de EE.UU. y ya no hay que hacer mucho caso a los agoreros que, al estilo de J.J. Servan Schreiber,⁵¹ pronostican un *“gap”* irremediable frente a ellos porque tanto la UE como Rusia, Japón, China, y en parte la India, se les están adelantando en innumerables campos científicos y tecnológicos, así

45 En BARRIGA Colsa, Benjamín. (2005) Las guerras económicas como guerras asimétricas. Madrid: Conferencia en el Estado Mayor de Defensa (sin publicar). p. 2.

46 LAÍDI y LANVAUX. *Op. cit.*, p. 23.

47 Como nos indica, Robert Higgs y Charlotte Twight *“la guerra económica -prohibiciones a las transacciones internacionales, impuestas selectivamente para alterar el comportamiento de otros gobiernos- es una práctica establecida desde hace mucho tiempo en la política exterior estadounidense. Temprano en la historia americana, el gobierno utilizó la Ley de Embargo (1807) y la Ley de No intercambio (1809) como instrumentos de política exterior. El fracaso de estas medidas no disminuyó el entusiasmo de los gobiernos por otras similares en épocas más recientes. La frecuencia de su imposición se ha incrementado notoriamente en el siglo XX”*. Valga como ejemplos, en 1980 contra Irán, en 1985 contra Nicaragua y África del Sur, en 1986 contra Siria, etc. En HIGGS, Robert y TWIGHT, Charlotte. (1987) *“Economic Warfare and Private Property Rights: Recent Episodes”*, *Journal of Private Enterprise*, 3 septiembre: pp. 9-14.

48 En MAMOU, Yves. (2005) *“Les fonds américains irriguent l’industrie de défense européenne”*, *Le Monde*: pp. 15-07.

49 Ver *“Le Monde”*, del 8 de septiembre de 2005.

50 Llave sobre mojado: ya existían las *“declaraciones de rebasamiento de umbral”* para *“controlar la identidad de los accionistas... [y] en el momento en el que un accionista rebasa un porcentaje determinado de posesión de capital”* debe dar cuenta. Además, están las limitaciones del derecho de voto, el aumento del peso de determinados accionistas (derechos de voto doble), los pactos públicos entre accionistas para venta preferencial entre ellos, la potenciación del accionariado de los asalariados del grupo o empresa, la *“Goleen Share”*, etc. Ahora vienen más medidas, entre otras la llamada *“cláusula de reciprocidad”* para poder utilizar las mismas armas legales que el adversario... En DUCOURTIEUX, Céline. (2005a) *“Les armes d’ores et déjà utilisées par les sociétés françaises”*, *Le Monde*: 22-09 ; y en DUCOURTIEUX, Céline. (2005b) *“OPA: La France modifie les règles du jeu”*, *Le Monde*: 22-09.

51 En SCHREIBER, Servan J.J. (1969) *El desafío americano*. Barcelona: Círculo Lectores.

como en técnicas y procesos productivos. Por este motivo, dan ya por perdida la guerra comercial frente a la Unión Europea, sin embargo, la lucha continúa.

IV. EL “EFECTO RECUPERACIÓN”

Retomemos el tema de la “guerra-guerra” (o conflicto armado con derramamiento de sangre). Pierre Behar⁵² afirma que *“la clave del poderío político, aunque esto les disguste a los economistas, reside en el poderío militar”*. Comencemos por los elementos más “clásicos”. Así, el “efecto de recuperación” al que ya hemos hecho referencia antes; pero veamos ahora sus consecuencias en la práctica, y cómo tres potencias (Rusia, China y Francia) están respondiendo a la embestida militar de EE.UU. Primero empecemos por los rusos. Es totalmente incierta la idea de que Rusia haya perdido totalmente el pie en su antiguo imperio.⁵³ Militarmente, se han rearmado muy eficazmente: en octubre de 2003, el Ministerio de Defensa ruso decide conservar 80 bombarderos nucleares de largo alcance Tu-95m y Tu-160, hasta el 2030; y construir nuevos misiles crucero (KH-101 y KH-102) para el Tu-160, el misil balístico tierra-tierra UR-100N con cargas nucleares de nueva generación, así como también el misil balístico mar-tierra “Boulava” para la nueva clase de submarinos estratégicos “Borey”. A su vez, está “mirvado” y “boosterizando” sus misiles con cohetes auxiliares de pólvora para despegar a tal velocidad que hace imposible su destrucción también en la primera parte de su vuelo; finalmente, amén de que sus misiles SS-18 y SS-19 no deben ser pasados por alto, tienen ya operativos los misiles crucero contra navíos, 3-M-82 (OTAN: SS- N-22), de 150 km de alcance, que vuelan a ras del agua, a 2.100 km/hora, en forma de zig-zag impredecibles, lo que hace hoy por hoy imposible su intercepción.

Los chinos a su vez persiguen varios objetivos, y hasta ahora lo están consiguiendo de forma exitosa: ir por uno de los tres primeros puestos económicos y militar, recobrar las fronteras de la antigua China⁵⁴ y ser potencia dominante en el

52 En BEHAR, Pierre. (1990) *Du 1er au 4e Reich. Desjonqueres*. París: Collection Bon Sens.

53 El 50% de la población letona es rusa, una quinta columna que puede, en virtud de reivindicaciones, dar lugar a reclamaciones territoriales que reforzarían considerablemente el enclave de Kaliningrado que los rusos por cierto conservan, dándoles opción a intervenir no sólo en el Báltico sino también en el norte de Europa Central. Y lo mismo sucede prácticamente en Kazakstán. Es cierto que ya no están Ucrania, pero sí en Sebastopol (es decir, que conservan sus bases navales clásicas de Kaliningrado, Sebastopol, Novorossisk, Murmansk y Vladivostok); controlan Moldavia a través de la Transnistria, donde está el XIV Ejército; siguen en el Aeropuerto de Pristina (en Yugoslavia); tienen buenas relaciones con Israel pero también con Siria e Irán; tienen presencia en Georgia (a través de la casi secesión de las provincias de Abjasia, Adjaría y Osetia del Sur) y en Armenia; mantienen estrechas relaciones con China, la India y Cuba, etc.; y son los primeros proveedores de armas en China, India, Irán, Vietnam, Corea, Siria, Argelia, Venezuela, y de petróleo en Ucrania y Bielorrusia.

54 Explican Biarnes y Thual “para los actuales dirigentes de Pekín, como para sus predecesores desde hace ya un siglo, se trata ni más ni menos que volver a ejercer un control soberano exclusivo sobre todos los territorios que se habían más o menos emancipado del imperio Han durante el período histórico anterior o que habían sido perdidos a la fuerza en virtud de “tratados desiguales” impuestos a las monarquías decadentes de los quina por rusos, europeos y japoneses. O sea Mongolia, El Xinjiang, el Tíbet hasta el Asia extremo-oriental rusa sin olvidar Taiwán, los archipiélagos del sur del Mar de China...”. BIARNES y THUAL, *op. cit.*, p. 22.

sureste asiático y en el Pacífico. Todo esto, a largo plazo, preocupa a la India y a Rusia, pero son sobre todo los americanos los más amenazados a corto y mediano plazo.⁵⁵ Previniendo dicha amenaza, China está haciendo un esfuerzo colosal en materia de dotarse de los medios militares suficientes: reducción de efectivos y aumento de la profesionalización de sus ejércitos; nuevos misiles DF 31 de 8.000 km de alcance (hasta llegar a EE.UU.); despliegue acelerado de los misiles M-9 y M-11 de corto alcance; compra a Rusia de dos destructores “sovremenny”, dotados de misiles “sunburn”; puesta en servicio de cuatro submarinos clase Kilo; ejercicios de avituallamiento en vuelo para facilitar las intervenciones lejos de sus fronteras más 23 barcos-transporte de tanques; construcción de 13 submarinos de ataque que pueden disparar misiles en inmersión; sustitución de misiles intercontinentales de propulsión líquida (lentos en dispararse) por otros (un centenar) de propulsión sólida (de disparo instantáneo), y especialmente diseñados para rebasar cualquier escudo antimisiles. Añádase a esto misiles DF-SA y DF-21 con capacidad para alcanzar Japón, Filipinas, Vietnam, Corea del Sur, Kamchatka, la India y Taiwán.⁵⁶

Pero, además, el órgano del Partido Comunista chino “Renwin Ribao” subrayó el 15 de octubre de 2003, el *“enorme potencial militar del programa espacial chino en aras [...] a misiones de vigilancia, de despliegue, de no interrupción de mando para las tropas operando en tierra, etc”*. Y el semanario del mismo origen “Caijing Shibao”, explica que después de que Pekín haya demostrado (con el programa “Shenzou-5”) que ha tomado conciencia de la noción del control del espacio, *“se va a la formación de lo que un día podría ser un cuerpo de ejército espacial [...] cuya misión consistirá no sólo en llevar acabo operaciones de apoyo al combate aéreo, terrestre y naval, sino también en explorar el universo”*. Un ejército tal puede ser considerado como una fuerza combinada de varios cuerpos del ejército que reunirían una unidad de artefactos espaciales de combate, una unidad del ejército en tierra, y la llamada “Unidad Chi” que agrupa a los cerebros y el sistema nervioso de dicha fuerza, y que tiene por misión la recolección, tratamiento, y transmisión de las informaciones necesarias para la toma de decisiones del Alto Mando. Que el concepto del ejército espacial se está empezando a aplicarse viene confirmado por *“la sugerencia de formar una unidad de combate independiente de las fuerzas clásicas destinadas a apoyar el desarrollo de armas nucleares tácticas y estratégicas y también llevar acabo operaciones militares en la exosfera [...] a 1.000 km de la Tierra”*. El diario *Le Courier International*, del 5 septiembre de 2003, concluye que *“con el lanzamiento del Sehnzou-5 hemos pues asistido a las premisas de la creación de un ejército espacial”*.⁵⁷

55 Según BIARNES y THUAL “digan lo que digan los norteamericanos es en contra de China primero, al tiempo que contra Rusia, y no contra los pocos “Rogue States”, por lo que han iniciado un nuevo sistema de defensa antimisil...”, *op. cit.*, p. 23.

56 Ver *Le Monde* del 16 de octubre de 2003.

57 En MARGALIT, Avishai. (2004) “D’où vient la haine de l’Occident?”, *Courrier International*: pp. 15-09.

Más interesante aún es lo que afirma A. Maira Rodríguez.⁵⁸ El primer aviso de que en la guerra las cosas podrían no ir tan bien como EE.UU. esperaba, fue escrito, en chino, por los coroneles Qiao Liang y Wang Xianghui nada menos que en 1999, poco antes de la “guerra modélica” contra Yugoslavia. La idea de que algo como lo sucedido pudiera ocurrirle a China era tan descabellada que el libro *“La guerra más allá de las reglas: evaluación de la guerra y de los métodos de guerra en la era de la globalización”* pasó totalmente desapercibido. Admitían los chinos, en una primera conclusión, que EE.UU. era, hoy por hoy invencible. Efectivamente, los dos militares partían, de acuerdo en esto con sus satisfechos colegas estadounidenses, de la constatación de la absoluta superioridad militar y tecnológica de EE.UU. Sin embargo, lejos de mantenerse en esa conclusión desasosegante, nuestros coroneles se habían implicado a fondo en el análisis de las posibilidades de salir de un dilema dramático, obedecer a EE.UU. o ser arrasados. En esa minuciosa tarea definieron una revolución militar que iba más allá de la ya realizada por el Pentágono. Ésta se basaba en la recomendación de un pensamiento y una actuación “fuera de las reglas”. Es posible concebir una guerra sin fronteras y sin métodos para enfrentarse al enorme poderío de EE.UU. Si China tiene necesidad de defenderse deberá hacerlo más allá de las fronteras y limitaciones que imponen, para su propio provecho, EE.UU. China debe evitar la trampa de la guerra diseñada para hacer segura la victoria de occidente. Analistas extranjeros afirman que estos principios están ya siendo aplicados en forma de maniobras preparatorias. Muestra de ello serían los ataques informáticos por saturación de mensajes (correos “spam”), coordinados y emitidos desde miles de ordenadores chinos (y coreanos), para “piratear y ocupar” los sitios japoneses de las “Fuerzas de Autodefensa”, la policía del ejército y del Ministerio de Asuntos Exteriores, etc., al igual que los sitios de la filial de Sony en Beijing, del mausoleo de Yasukuni en Tokio (dedicado a los héroes de guerra japoneses) y decenas más de sitios....⁵⁹ Y es que, como afirma Raphaël Mergui⁶⁰ *“los estrategias lo habían pensado, y los chinos y los surcoreanos lo están realizando. La “guerra del futuro”, la “ciberguerra” no consiste en destruir el cuerpo de batalla del adversario, sino en paralizarlo, penetrando, vía Internet, sus sistemas de información. Resultado garantizado, el enemigo queda imposibilitado para hacer despegar sus aviones, para comunicar e incluso para alumbrarse, etc”*. En otras palabras, la guerra-en-red representa un nuevo elemento en el espectro

58 En MAIRA RODRÍGUEZ, Antonio. (2002) *“Popeye, Bin Laden y dos coroneles chinos”*, El Viejo Topo, 160: 26/31.

59 En cuanto, por cierto, a la utilización de Internet por el islam revolucionario ya son en la actualidad 4.000 sitios los utilizados por sus militantes, que en muchos casos van y vienen (como es el caso “Al-Batar”, “El Sable”, de aparición quincenal y que ofrece consejos sobre cómo capturar rehenes, esconderlos y negociar su liberación, cómo fabricar explosivos, hacer coches trampa, ejecutar a prisioneros...). Explica Eric Laser que “videos llamando a la Yihad han sido descubiertas en los ordenadores de la Universidad George Washington y el Ministerio de Transporte de Arkansas. En pocos minutos, los que se conectan pueden aprender a fabricar explosivos mezclando productos químicos de uso corriente... lo que contribuye a la diseminación del terrorismo islámico... Ordenadores de Al Qaeda, tomados en Afganistán, contenían información sobre las redes de comunicación y de distribución de electricidad y agua en EE.UU”. En LÁSER, Eric. (2005b) “La toile est devenue une arme essentielle pour les djihadistes”, *Le Monde*: 06-08.

60 En MERGUI, Raphaël. (2005) “Le Japón, victime de la Cyberguerre”, *Reveu Marianne*: 10-08.

de conflictos, y es que la guerra económica atacaba a la producción y a la distribución de mercancías, la guerra política apuntaba a las instituciones y a los dirigentes, y la ciberguerra va directamente contra la información y las comunicaciones, lo que no deja de tener su gracia en una sociedad plenamente informatizada.

Terminemos con China en esta cuestión del “efecto de recuperación”, y pasemos al plano de lo energético. Los chinos, frente a EE.UU., están:

1. Incrementando las reservas estratégicas hasta una cobertura de 90 días.
2. Luchando contra el despilfarro energético.
3. Diversificando las fuentes de energía: mantenimiento del predominio del carbón, incremento de la del gas, la de la hidroelectricidad, y la de la energía nuclear. No hay que obviar que en Asia existen abundantes nacimientos de gas.
4. Diversificando los abastecimientos exteriores, incluidos aquellos hasta ahora dominados por EE.UU.
5. Continentalizando las redes de abastecimiento.
6. Controlando yacimientos exteriores y de los oleoductos.⁶¹

No perdamos de vista tampoco a la India y a Pakistán que ya poseen misiles casi de cualquier alcance, incluidos intercontinentales, dotados de ojivas nucleares. Y a Japón que se encuentra trabajando para dotarse subrepticamente de armamento nuclear. En Europa habría que recalcar los esfuerzos franceses: nuevos misiles de crucero “SCALP”; en el 2007, el misil aire-tierra ASMPA; en el 2010, un nuevo misil tierra-aire de 6.000 km de alcance y otro mar-tierra M-51, así como nuevos submarinos nucleares y un nuevo portaaviones (en colaboración con Gran Bretaña). Ello, amén de reafirmar la doctrina de París según la cual Francia establece que si es atacada destruirá al adversario, incluso al precio de desaparecer, pero sin concretar “cuándo” responderá y “qué” exactamente provocará la respuesta nuclear francesa por aquello de que todo lo que genere en el rival incertidumbre sobre el uso del arma genera al mismo tiempo disuasión y hace inaceptable cualquier tipo de ataque. Además, frente al escudo antimisiles, está en desarrollo el proyecto ASTER contra misiles intermedios y misiles crucero, y los medios “Helios II” y “Hoyos” de detección; y para contrarrestar la “Global Information Grip” (GIG) norteamericana se está estableciendo el SIR (o “Système

61 BOBIN, Frédéric. (2005) “L’insatiable appétit de la Chine”, *Le Monde*: 08-09.

d'Information Régimentaire” y el programa “Felin” (Fantassin, Équipement et Liaisons Intégrées).

Finalmente, y antes de pasar a la guerra asimétrica (que es la forma en la que los aparentemente débiles pueden poner en jaque a los aparentemente fuertes), conviene rematar la cuestión de la realidad de la invulnerabilidad norteamericana más allá incluso del 11-S. Enumeremos y analicemos la panoplia en la que confía EE.UU.:

- El escudo antimisiles: amén del “mirvamiento” de los misiles de los adversarios, y de su “boosterización” ya mencionados, basta a éstos con envolver las ojivas en bolsas de plástico o pintarlas con una pintura especial para engañar a los captosres por infrarrojos de los misiles antimisiles.
- El rayo láser para interceptar los misiles enemigos: a) si no se emite a partir de satélites artificiales (lo cual no será operativo hasta el 2020), hay que transportar su órgano emisor en aviones Boeing 743, a los que habrá que hacer ascender a 12.000 metros, realimentándolos por aviones cisterna, y ante su vulnerabilidad, escoltarlos por cazas; b) pero, y además, el láser sólo es peligroso para los misiles enemigos durante los tres primeros minutos del inicio del lanzamiento, ya que que no solo a éstos se les ha añadido boosters (para acortar el tiempo de despegue) ya los misiles rusos Topol-M lo llevan, y despegan en menos de 3 segundos lo que les hace ininterceptables) sino que por otra parte, hay que golpear con mucha precisión pues los misiles pueden ser programados para cambiar de dirección cada 30 ó 40 segundos; c) en cuanto a las ojivas, una vez liberadas, son prácticamente invulnerables por su cantidad, por su capa espesa de protección térmica a base de grafito, y porque su resistencia a los choques es alta (o sea que se necesitarían láseres muy potentes, mucho más que los actuales); d) además, se puede fácilmente hacer que el misil gire sobre sí mismo como un trompo, para evitar que el láser pueda concentrarse en un punto del mismo (lo cual es imprescindible para lograr destruirlo); y e) finalmente, es extremadamente fácil destruir un satélite en órbita constante, basta con hacerle colisionar con un objeto sólido situado en la misma órbita pero en sentido inverso. Los chinos, por cierto tienen ya casi operacional un satélite “parásito” que se pega a los satélites enemigos para, o bien destruirlos, o bien interferir sus sistemas de comunicación.⁶²
- El último grito en materia de RAM (Revolución en los Asuntos Militares), la “Network Centric Warfare” (o Global Information GRIP; Red Global de

62 Ver la *Revista Marianne* del 23 de septiembre de 2005.

Información), a la que ya hemos hecho alusión,⁶³ y que consiste como explica Laurent Zecchini en que “*el infante, la sección, la división, el avión de combate y el submarino, el drone, el robot no sean sino captores interconectados entre ellos y el Alto Mando mediante una amplia red informática criptada. Usar los ojos de todos, hacer que cada soldado se beneficie de las observaciones realizadas por una constelación de satélites [...]. Se trata de responder al desafío de la interoperabilidad, dado que hoy, la supremacía de una nación ya no está ligada tan sólo a su capacidad de fuego, sino también a la circulación de informaciones entre sus sistemas de armas, a su capacidad de integrarse en uno más amplio, un “sistema de sistemas”*”.⁶⁴ Si, pero “*dicha revolución presenta también riesgos, demasiada información mata a la información. Si no se establecen rápidamente filtros, mecanismos de síntesis, de eliminación no pertinente, [el sistema descrito] se volverá incontrolable y las decisiones quedarán paralizadas*”. Por otra parte no solo hay espacios y zonas no penetrables por los captores, sino que las posibilidades de camuflajes y de engaños son ilimitadas. Pregúnteles sino a los militares serbios.⁶⁵

V. LA GUERRA ASIMÉTRICA

Tal y como puede derivarse de lo anteriormente expuesto, cuando la aparición del armamento nuclear, de “la bomba”, pareció dar un alto en la marcha hacia la guerra total, ésta se ha reanudado en forma de guerras: informática, espacial, carrera armamentística, económica, etc. Ahora podremos añadir una nueva modalidad de enfrentamiento bélico, la “guerra asimétrica”, que implica un salto cualitativo y cuantitativo en la implicación militar de la población civil, un salto hacia delante considerable desde que Alemania, avanzada la Segunda Guerra Mundial, proclamara la “guerra del pueblo” como “nueva fase de la guerra moderna”.⁶⁶

El término asimetría aparece en EE.UU. en 1993, pero no existe un acuerdo sobre su significado. Las definiciones más usuales pueden dividirse entre, primero, las que hacen referencia a reglas o estrategias y tácticas bélicas diferentes;⁶⁷ se-

63 VERSTRYNGE, “La guerra periférica...”, *op. cit.*, pp. 105 y ss.

64 En ZECCHINI, Laurent. (2005) “La révolution dans l’espace”, *Le Monde*: 10-05.

65 Ver COURMONT, Barthélemy y RIBNIKAR, Darko. (2002) *Les guerres asymétriques*. Paris: Presses universitaires de France; y en GARCÍA Villafañe, F; GOODBARGE, Clement; RAMOS Pérez, Alfredo; RUBIO García, José Antonio y SÁNCHEZ Ferreiro, Noemí. (2002) *Ubu en Kosovo*. Barcelona: El Viejo Topo.

66 En BIDDISCOMBE, Perry. (2005) *Los últimos nazis. El movimiento de resistencia alemán (1944-1947)*. Barcelona: Inédita, Editores. pp. 84. Ver también “German propaganda and the german”, 23-10-1944- FO 897/187. PRO.

67 Así, podemos también considerar que en un mundo en desregulación, donde la mundialización lo rompe todo y pone cualquier regla pasada en entredicho, incluidas las reglas clásicas de la guerra, la guerra asimétrica constituye la desregulación como respuesta a la desregulación, sobre todo en el caso de Voluntarios de la Muerte. Según Géré “el proyecto de los que usan a los voluntarios de la muerte o combatientes suicidas es tan

gundo, las que hacen mención a la explotación de las debilidades del adversario; y, tercero, las que tienen en consideración a las diferencias de tamaño, peso, poderío. Nosotros hemos optado por una cuarta opción, inclusiva, directa e indirectamente, de las otras tres: la asimetría es, como su nombre indica, la ausencia total de simetría. En este caso, lo infinitamente pequeño (o débil) frente a lo infinitamente grande (o fuerte). La guerra asimétrica sólo puede referirse, pues, en principio, a una diferencia de poderío. Una diferencia abismal, pues no hay comparación, ni relación de las anteriores. Si la “guerra asimétrica” va referida a la diferencia de poderío y no a una cuestión de reglas, sin embargo, sí que es cierto, que tanto el disimétrico como el asimétrico tendrán que recurrir a hacer una “guerra eficiente”, lo que llevará frecuentemente a practicar una “guerra alternativa”, es decir, claramente diferente de lo vigente. Lógico sería, por lo tanto, distinguir entre guerra asimétrica, guerra eficiente y guerra alternativa; si bien porque el destino natural del asimétrico es buscar la eficiencia a través de la alternativa, podemos agrupar los tres conceptos en el primero, guerra asimétrica. Pero ¿qué es realmente un conflicto asimétrico? Según Steven Metz⁶⁸ la estrategia y la táctica asimétricas consisten en *“reflexionar, organizar y actuar en forma distinta de como lo hace el adversario de manera de maximizar las ventajas propias, explotar las debilidades del otro, tomar la iniciativa, o ganar una mayor libertad de acción. La asimetría concierne, pues, a los niveles político-estratégico, estratégico-militar y operacional, o su combinación. Puede implicar distintos métodos, tecnologías, valores, organizaciones, perspectivas temporales, o bien una combinación de dichos elementos. Puede ser utilizada en el plazo corto [...] o largo, deliberadamente o por defecto. Puede ser llevada a cabo aisladamente [...] o en conjunción con enfoques simétricos [...] lo cual es mejor que enfoques unidimensionales, solamente simétricos o solamente asimétricos. Finalmente, puede revestir una dimensión psicológica [...] al igual que material”*.⁶⁹

La filosofía y las características básicas de la guerra asimétrica son, pues, claras: a) uso de técnicas que no se corresponden a las convencionales y limitan su efectividad; b) el oponente puede tener una base no nacional o transnacional, lo que dificulta su identificación y su localización; c) el terreno donde se libra la batalla

absoluto que ya no conoce límites. Aparentemente, no se detiene ni en los códigos de combate y de la guerra ni en los preceptos de la moral establecida. En definitiva, ha cambiado la regla del juego. Se ha procedido a una desregulación general”. En GÉRÉ, François. (2003) *Les volontaires de la mort: L'arme du suicide*. Paris: Bayard. pp. 150-151.

68 En METZ, Steven. (2001) “Strategic Asymmetry”, *Combined Arms Center Military Review*, 81: 23-31.

69 Pero no es fácil establecer cuántas formas existen de guerra asimétrica, según Steven Metz hay seis: 1) la del método, que “implica el uso de conceptos o reglas distintas de las del adversario, por ejemplo la guerrilla [...]”, 2) la tecnológica; 3) la de la voluntad, “crucial cuando uno de los contendientes estima en peligro su supervivencia o sus intereses vitales”; 4) la de organización; 5) la de “aprehensión del tiempo”, en la que es especialista el terrorismo islámico; y 6) la de la moral combatiente. Pero podemos añadir más características: a) revalorización de la guerra de guerrillas y de la acción kamikaze, culminando en el uso del “voluntario de la muerte” (VM); b) la desterritorialización; c) la desestatalización; d) la desnacionalización; e) la ausencia de plazos; f) la comunicación como arma; g) el ensanchamiento del campo de batalla al hacer partícipe a la población civil; y h) el ascenso del “islam revolucionario” como ideología alternativa y como ideología de la periferia. *Ibidem*.

es elegido por el adversario asimétrico, explotando las áreas que pueden ser más vulnerables; d) siempre se busca la sorpresa en el ataque; e) sus acciones deben tener un alto impacto con un mínimo coste, obteniendo un efecto superior a la inversión militar efectuada; f) su estructura suele caracterizarse por tener una dirección centralizada que es complementada por unas unidades operativas descentralizadas y autónomas, lo que les permite estar presentes en todos lados; g) operan fuera de los límites marcados por el derecho internacional; h) procuran golpes directos que ponga en duda la seguridad de los Estados porque los aspectos psicológicos son fundamentales; i) ensanchan el campo de batalla al hacer partícipe a la población civil; j) sus acciones deben tener la máxima repercusión mediática, y k) los conflictos que inician suelen tener una duración prolongada en el tiempo. Pero lo verdaderamente relevante de la estrategia asimétrica, como señala Verstrynge,⁷⁰ es la revalorización de la guerra de guerrillas y de la acción kamikaze, la desterritorialización, la desestatalización y la desnacionalización del conflicto, la ausencia de plazos, la comunicación como arma de guerra, y la irrupción del islam como fuerza fuertemente ascendente como principal ideología alternativa y dominante de la periferia. En definitiva, el uso de unas tácticas que rompen con las reglas de juego del sistema internacional imperante en las sociedades occidentales. La asimetría supone la totalitarización de la guerra y también la ilimitación de la misma, por el tipo de armas utilizadas, por la cada vez más inextricable interpenetración entre combatientes y población, y por el arsenal que se está elaborando para replicar a dicha mutación bélica.⁷¹

Un claro ejemplo de los cambios que está experimentando la naturaleza de la guerra es el terrorismo de Al Qaeda. Los atentados del 11-S cumplen con las características anteriormente citadas; el grupo que los realizó en ningún caso conforma ninguna entidad estatal: por tanto no hay forma de territorializar el fenómeno; el método que utilizaron era totalmente inesperado y desconocido hasta esos momentos; los efectos que causaron fueron desproporcionados por su contundencia y su sincronía; la elección de los objetivos, el World Trade Center en Nueva York y el Pentágono en Washington, suponía un ataque directo al centro de expansión financiera y militar de la mayor potencia mundial; las víctimas mortales llegaron a cerca de seis mil; la repercusión mediática fue brutal; la sensación de inseguridad creada sumió a la ciudadanía en un proceso esquizofrénico; la reacción del Estado agredido no se hizo esperar, invasión a Irak; las reglas de juego del derecho internacional fueron puestas en entredicho por unos y por otros; el conflicto bélico se está perpetuando en el tiempo; y la población civil se ha convertido en el principal punto de resistencia contra lo que consideran el invasor.

Por tanto, un conflicto sería asimétrico cuando los contendientes presenten capacidades muy diferentes, muy disímiles; obviamente, la parte potencialmente

70 VERSTRYNGE, *op. cit.*, p. 44.

71 *Ibidem*, p. 33.

de mayor fortaleza tratará de conseguir que la lucha discurra en términos clásicos, porque de esta manera tendrá asegurada la victoria, en tanto que la parte más débil, consciente de su impotencia en el terreno militar clásico, tratará de plantear y exportar el conflicto a otros ámbitos al objeto, más que de obtener la victoria, de hacer que el sostenimiento del conflicto no resulte rentable al adversario.⁷² O sea, intentar una victoria indirecta. De esta forma, *“el rival más débil buscará la dispersión de sus fuerzas, diluirá éstas con la población civil al objeto de que sean pocos concretos los puntos donde pueda ser vulnerable, al tiempo que se beneficiará (en términos de propaganda y de simpatía de la población residente) de los daños colaterales que el uso de la fuerza mayor provoca. Sus movimientos serán ágiles y marcadamente agresivos y no estarán asociados a conceptos territoriales, sus objetivos no serán estrictamente militares: la opinión pública, la cohesión de la alianza, económicos [...] buscando instrumentalizar la reacción de la fuerza agredida en su propio beneficio”*.⁷³

Si tenemos en cuenta todo lo que hasta ahora hemos dicho, podríamos afirmar sin miedo a equivocarnos que la guerra asimétrica y el terrorismo son el futuro.⁷⁴ “La bomba” ya no es utilizable y los medios convencionales, o tampoco se pueden usar, o no son garantía de éxito y, por lo tanto, EE.UU. y el mundo occidental están heridos gravemente.⁷⁵ Ahora bien, el recurrir a la guerra asimétrica no significa que se excluya a otras opciones. ¿Quién renunciaría a poder realizar una guerra convencional, e incluso nuclear o, al menos, una disuasión tal? En 1995 el General hindú Sunakji, Jefe del Estado Mayor del Ejército de su país, afirmó que *“una de las lecciones más importantes aprendidas en la Guerra del Golfo es que, si un Estado intenta enfrentarse a EE.UU., debería evitar hacerlo a menos que esté en posesión de armas nucleares”*.⁷⁶ La ley de ascenso a los extremos condujo a lo nuclear. Hubo, pues, que buscar otras formas de guerrear, por ejemplo, en el enfrentamiento económico; ahora ha irrumpido en escena, por un descenso hacia extremos inferiores, de la “guerra asimétrica”, con lo que se ha dado un paso más en la totalitarización de la guerra; es que la sencillez de la última permite que todos puedan recurrir a ella. Se avanza, pues, de nuevo en la totalitarización de las gue-

72 MATAS, A. (2003) “Conflictos asimétricos”, *Revista de las armas y de los servicios del Ejército de Tierra español*. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas: mayo. pp. 7 y ss.

73 *Ibidem*, pp. 7 y ss.

74 “La forma más eficiente de lucha ha sido, desde 1941, la guerrilla. Así fueron derrotados los germano-italianos en Yugoslavia, y fuertemente debilitados en el frente del este... Pero tampoco pudieron hacer nada frente a ella ingleses y franceses en relación con sus respectivos imperios; ni los norteamericanos en Vietnam, Somalia, Afganistán e Irak, Egipto en el Yemen, Indonesia en Timor oriental, Filipinas y sus tagalos, Israel y EE.UU. en el Líbano, Rusia en Chechenia”. VERSTRYNGE, *op. cit.*, p. 25.

75 Así Martin Van Creveld afirma: *“paralelamente, como los países dotados de armamento nuclear son, casi sin excepción, aquellos que poseen los arsenales clásicos más poderosos, no es de extrañar que también haya declinado fuertemente la utilidad de la guerra convencional”*. Además, *“el coste del armamento convencional se ha disparado y ello teniendo en cuenta que tampoco [...] es utilizable contra países sin capacidad nuclear. Es como si el fuerte, incluso nuclear, viese paulatinamente reducida su capacidad de vencer al débil”*. En CREVELD, Martin Van. (2003) “La puissance militaire en question”, *Politique étrangère* 1: 11-24. pp. 11 y 24.

76 VERSTRYNGE, *op. cit.*, pp. 25.

rras, pero también hacia la guerra ilimitada, es decir, hacia la ilimitación de las guerras, por el uso de los voluntarios de la muerte o kamikazes,⁷⁷ por la cada vez más inextricable interpenetración entre combatientes y población, por el tipo de armas utilizadas, y por el arsenal que se está elaborando para replicar dicha mutación bélica.⁷⁸ Es la “guerra del pueblo” que desde 1944 sigue extendiéndose. No hay que olvidar que desde 1990 a 1995, en el mundo de la posguerra, se han identificado 83 conflictos bélicos, 79 de los cuales respondían a conflictos asimétricos internos.⁷⁹

VI. ISLAM Y GUERRA ASIMÉTRICA

En cuanto a la relación entre el islam y la guerra asimétrica confluyen varios factores: la religión y la tradición misma de los árabes para empezar. Comencemos por cómo los árabes entienden históricamente la guerra, sobre todo teniendo en cuenta que *“nada, o casi, ha cambiado en el alma de esos hombres del desierto que han logrado ser (y a veces simultáneamente) los más fieros guerreros y los más astutos diplomáticos. Porque el pensamiento y la mentalidad musulmanas no difieren mucho hoy de lo que fueron hace siglos –lo cual por lo demás hace la auténtica fuerza del islam frente a un mundo cuyos valores aparecen cada vez más inciertos–”*.⁸⁰ “Musulmanes”: porque el islam no sólo recogió dicha tradición bélica árabe, sino que la sistematizó. Para Courmont y Ribnikar *“las primeras interpretaciones del Corán y de la definición que dar al “dijihad” recalcaron la necesidad de hallar alternativas de combate, y de intentar batir al adversario aprovechando sus puntos débiles”*.⁸¹ En efecto, no faltan referencias a dicha forma de guerra en Mahoma, y se trata claramente de una guerra asimétrica, en la que la fuerza es desplazada por la astucia:

77 Señala Géré que *“la concepción y la adaptación del arma VM (voluntario de la muerte, es decir, el terrorista suicida) deriva de un análisis estratégico que concluye en la necesidad de compensar una situación de asimetría. Para simplificar, digamos que de la misma forma en que el arma nuclear sirve para compensar una inferioridad en términos de fuerzas clásicas, el arma VM consigue, en cierta medida, un desequilibrio de potencial”*. GÉRÉ, *“Les volontaires de la mort...”*, op. cit., p. 247.

78 El concepto de “guerra total” se basa en la cuestión de los medios, considerándose tal, aquella contienda en que son utilizados todos los medios de los que se disponen (en otras palabras, cumplimiento a raja tabla de la Ley de Ascenso a los Extremos, hacia arriba y hacia abajo). El concepto de “guerra ilimitada” va referido a los fines, es decir, o bien el aniquilamiento del adversario, o bien la rendición incondicional, y por lo tanto, se puede llevar a cabo una “guerra ilimitada” sin recurrir a la “guerra total” o recurriendo a ella. Y a la inversa una “guerra total” puede ser ilimitada o bien limitada. El no partir de esas distinciones básicas es lo que disminuye el valor del libro de Monique Canto-Sperber titulado *“Le bien, la guerre et la terreur”* (París, 2005). En efecto afirma que “las nuevas guerras morales” implica una “ilimitación potencial” dadas “las expediciones preventivas o de precaución” [pero cuando hay justificación a posteriori es que, previamente se ha recurrido a la guerra preventiva, la cual no va referida a ilimitación sino a totalitarización] así como la identificación del enemigo como la encarnación del “mal” [aquí si que se trata de Guerra Ilimitada pues “el mal” debe, por definición, ser erradicado para lo que hay que ir hasta el final; aún así, cabe que el tal sea contenido (y no eliminado)...”. En BOLLON, Patrice. (2005) “Les “guerres morales” mènent-elles à l’horreur?”, *Reveu Marianne*, 418.

79 En MARTÍN RAMÍREZ, Gonzalo. (2003) “Guerra Asimétrica”, *Revista Militar, Círculo Militar de la República de Argentina*, 759: enero-abril. Los más importantes han sido la guerra de Chechenia (1994-1996), la guerra de Somalia (1993), la guerra de Kosovo (1996-1999), o la “Intifada” (1987-1991).

80 KHAWAM, R. R (1976) *Le livre des ruses. La stratégie politique des arabes*. Phebus, Paris, p. 110.

81 En COURMONT y RIBNIKAR, “Les guerres asymétriques....”, op. cit.

“Dios usó la astucia; Dios es el mejor de entre los que usan la astucia para lograr sus fines” (Q, III, 47). Y dijo el profeta: “la guerra es una serie de acciones para engañar al enemigo”.

Pero, además, hallamos en el Corán una larga retahíla de términos próximos a la “astucia”: Desvío, subterfugio (Q, XL III, 79); Artificio, estratagema (V II, 182; VIII, 17; LX VIII, 45; LXXXVI, 16); Engaño, mistificación (IV, 141); y Finta, señuelo (III, 473; VII, 97; VIII, 30; XIII, 42; XXVII, 51).

Según Khawam⁸² *“Dios hubiera podido usar la coacción [pero] prefirió la persuasión, la enseñanza..., la astucia... [y] éstas inspiran la conducta de los profetas desde Abraham hasta Mahoma, y, por ende, la de los hombres.... [Ahora bien] el árabe, hoy como antaño, no acomete nada, en política o en otros ámbitos, sin referirlo a una tradición que se remonta a los profetas... y a Dios... Tras las astucias de Dios, las de los ángeles y las de los djinns y las de los profetas... las de los simples mortales: califas, reyes, vicires, gobernadores de provincias, recaudadores de impuestos, jueces, ascetas –todos muy decididos a triunfar mediante la astucia, con un soberbio desprecio hacia los brutos que sacan espada a la menor ocasión”.* O también⁸³ *“hacer correr la sangre es cómodo, pero se trata de una comodidad indigna. Peor aún: ineficaz. Al contrario, la astucia tiene un mérito doble: es difícil (como el arte), y por ello honrosa (y deleitable, de nuevo como el arte); pero además, es exitosa”.* Porque la astucia es lo propio de la vida: *“la astucia en tanto se presenta como fruto de la inteligencia, inventada sobre la base de esta última... debe ser considerada como lo propio del hombre y no de los animales.... La astucia demuestra una inteligencia superior”.* En todo caso, para Edmund Bosworth *“las fuerzas árabes comprendían grupos numéricamente débiles, pero muy móviles, que irradiaban desde los desiertos de África del Norte y del Oriente Medio hasta los altiplanos armenio e iraní, rebasando con frecuencia los puntos o ciudades fortificadas volviendo después tan solo para reducirlas o recibir su rendición voluntaria”.*⁸⁴ Sólo que, como puede verse, se trata de una tradición que está muy lejana y referida exclusivamente a la guerra de guerrilla, y no al terrorismo.

82 *Ibidem*, pp. 36, 41 y 42.

83 *Ibidem*, pp. 14, 36, 41 y 42. Podemos referirnos también a otras recomendaciones. Así la de Al-Mahallab (General Gobernador de Khoulassane) (muerto en el 702): *“preferid usar la astucia en la guerra, porque os permitirá llegar a la meta mucho más certeramente que la batalla en un cuerpo a cuerpo sangriento”.* O las recomendaciones al general muerto en 633 Khalid hijo de Al-Walid: *“O khalid.... Mira por todas partes, y, ante todo, no bajas la guardia. Cuando estés cerca de tu enemigo, no lo ataques de día porque al verte, conocerá tu posición. Cae sobre él al alba, mientras aún duermen sus soldados. En ese momento, haréis gritar a vuestros camellos y agitareis ruidosamente vuestras armas. No permitáis a nadie atacarles, ni de noche ni de día, antes de saber todo lo concernientes a ellos”.* A su vez para Al-Bokhari (810), *“el esfuerzo del “djihad” no es desear la confrontación con el enemigo, pero si el choque es inevitable, el paraíso está a la sombra de los sables”.* De hecho, *“la muerte es valorada como... el medio de acceder al paraíso de Allah.... [y] dicha concepción ha tenido como efecto, en los inicios de la expansión árabe, incitar a los jefes militares a utilizar técnicas asimétricas de combate, consistentes esencialmente en multiplicar las incursiones armadas, pero rechazando los combates en formación...”.* (*Ibidem*, pp. 165 y ss).

84 En “Les armées du prophète”, en LEWIS, B. (1994) “L’Islam”, Gallimard Éditeur, París. p. 277.

Otra inspiración puede buscarse en los grupos revolucionarios europeos y norteamericanos marxistas y emparentados, grupos en los que el recurso al terrorismo era muy frecuente, y no hay duda de que parte del islam revolucionario ha recogido dicha tradición. Pero incluso alguien próximo a dicha tradición, cual es “Carlos” zanja prosaicamente la cuestión: el terrorismo es tan solo un arma que se usa cuando tan solo se dispone de “medios reducidos”; ídem con la acción Voluntarios de la Muerte (VM): *“dichas formas nuevas de combate que son el martirio y el sacrificio son los únicos medios disponibles para traspasar las defensas, hallar el defecto de la coraza de los nuevos cruzados y de sus aliados”*.⁸⁵

En relación con el “arma suprema”, los VM, como señala Géré, *“la religión que prohíbe el suicidio [caso del islam] constituye a priori un obstáculo dado que los preceptos antiguos de una ética construida conducen a una reflexión sobre la legitimidad de actos excepcionales. La religión tendrá que desarrollar en contra de ella misma un argumento, forzosamente controvertido, para hacer que se de un paso que contraviene en la mayoría de los casos, sus preceptos. Para realizar dicha transgresión, se impone un endurecimiento ideológico. [Por ello] procede la transgresión de la dureza del conflicto, y no de la religión misma. El conflicto fuerza a la religión; y no a la inversa”*. Y así se deduce de declaraciones por ejemplo del Sheik Malek Wehbe, portavoz del Hezbolláh: *“Si hubiéramos dispuesto de armas clásicas para luchar contra el invasor israelí, el uso del mártir hubiera sido ilegítimo”*.⁸⁶ De hecho, la yihad no exige ni mucho menos el sacrificio del mártir, ni la guerra permanente, ni el suicidio, ni la matanza indiscriminada de no combatientes.⁸⁷

VII. CONCLUSIONES

Estados Unidos en su intento de ir hacia un mayor poderío se ha visto envuelto en un círculo vicioso en el que le resulta imposible mantener la hegemonía económica sin la militar, mientras que existe una imposibilidad clara de dominar el mundo mediante solamente la fuerza militar. Por este motivo, propusieron hacer un mundo seguro para un sistema económico que ellos mismos impulsaban y alentaban, a la vez que intentaban asegurarse el dominio sobre el mismo. El único enemigo que parecían encontrar en su paso hacia la hegemonía mundial era la Unión Soviética, pero después de abocarla a una carrera armamentística sin fin, y haberla hecho sucumbir en la misma, no existía ya ninguna barrera a su hiperliderazgo. Curiosamente, es a partir de entonces cuando EE.UU. está viendo cómo su supuesto poderío está siendo contestado desde distintos frentes, sin que pueda hacer mucho para impedirlo. Poco tiempo le ha durado la alegría, cada vez son más los países y grupos que deciden hacerle frente, y cada vez son más y más sencillos los medios con que combatir al imperio. Notoriamente, el futuro se halla, tras el cumplimiento

85 *Ibidem*, pp. 115 y 116.

86 GÉRÉ, *op. cit.*, pp. 140-141.

87 *Ibidem*, p. 160.

de la ley de ascenso a los extremos superiores y que culminó en “la Bomba”, en que ahora ha entrado en acción un efecto de descenso hacia los extremos inferiores, que está, y extremadamente eficaz, culminando en una forma nueva de guerrear: la guerra asimétrica.

BIBLIOGRAFÍA

BRZEZINSKI, Zbigniew. (1998) *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Ediciones Paidós.

CHOMSKY, Noam. (2003) *Hegemony or survival: America's quest for global dominance (The American Empire Project)*. New York: Metropolitan Books.

COOPERMAN, Alan. (2002) “Anti-muslim remarks stir tempest”, *Washington Post*: 20-05.

FALWELL, Jerry. (2002) “Falwell sorry for bashing Muhammad”, en el programa “60 minutes” de la CBS News: 14-10.

FERGUSON, Niall. (2005) *Coloso: Auge y decadencia del imperio norteamericano*. Madrid: Editorial Debate.

GRAHAM, Franklin. (2002) *The Name*. Nashville: Nelson Books.

HUGO, Víctor. (1988) *Les Misérables*. Paris: Éditeur Gallimard.

KAGAN, Robert. (2003) *Of paradise and power: American and Europe in the new world order*. New York: Merrill House.

KENNEDY, Paul. (1989) *The rise and fall of the great power*. New York: Vintage.

KENNEDY, Paul. (1994) *Preparing for the twenty-first century*. New York: Vintage.

LAFERRIERE, G. H. (2001) “La batalla asimétrica del S. XXI”, *Revista de las armas y de los servicios de tierra español*. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas: diciembre.

LASER, Eric. (2004) “Les Etats-Unis investissent massivement dans la lutte contre le terrorisme”, *Le Monde*: 25-03.

MONNEROT, Jules. (1997) *Intelligence de la politique: L'antiprovidence*. Paris: Gauthier-Villars.

MOREY, Robert. (2002) *Winning the war against radical Islam*. Las Vegas (Nevada): Christian Scholar Press.

- RUSSELL, Walter. M. (2004) "Hiperpotencia pegajosa", *Foreign Affaire*, abril-mayo.
- VERSTRYNGE, Jorge. (1978) "El sistema de guerra de la sociedad industrial", *REIS*, 1: 329/348.
- VERSTRYNGE, Jorge. (1988) *Una sociedad para la guerra. Los efectos de la guerra en la sociedad industrial*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, S. XXI España.
- VERSTRYNGE, Jorge. (1997) *Los nuevos bárbaros: centro y periferia en la política de hoy*. Barcelona: Ed. Grijalbo Mondadori.
- VERSTRYNGE, Jorge. (1998) *Elogios*. Barcelona, *El Viejo Topo*.
- VERSTRYNGE, Jorge. (2001) "El consumo como arma", *El Viejo Topo*, 153: 42/48.
- VERSTRYNGE, Jorge. (2001) "El siglo XXI ya no será americano", *El Viejo Topo*, noviembre 158: 44/46.
- VERSTRYNGE, Jorge. (2003) "No habrá Imperio", *Revista Profesiones*, septiembre-octubre: 57.
- VERSTRYNGE, Jorge. (2004) "Imperio, disimetría, asimetría", *El Viejo Topo*, 188: 48/59.
- VERSTRYNGE, Jorge. (2004) "La guerra eficiente", *El Viejo Topo*, 193: 44/51.
- VIDAL, Gore. (2002) *The decline and fall of american empire (The real story series)*. Berkeley: Odonian Press.
- VIDAL, Gore. (2004) *Imperial America: Reflections on the United States of America*. New York. Thunder's Mouth: Nation Books.

LA IDENTIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO*

Any political analysis, either international or domestic, true to the current world affairs state, highly conditioned by globalization and democratization, needs to consider at least four elements that allow for a broad vision; these are: power, sovereignty, security and identity. What is new about all this is identity as part of political analyses; its importance lies on the idea which constitutes the group or community identification, in relation to other similar communities, with which they may share the same culture. This is very important for our Region. This article presents the differences between culture and identity, and provides arguments to include this concept in the social sciences, in general; and in international relationships, in particular.

El concepto de identidad ha adquirido mucha importancia en el plano de las relaciones interestatales, en atención a que su comprensión ayuda al análisis de las interacciones entre los Estados y especialmente entre los pueblos. Este trabajo tiene por propósito plantear la importancia de la identidad en los análisis del campo de las relaciones internacionales, diferenciándola del concepto de cultura, que puede abarcar a varias identidades. Esto se pretende lograr a través de una sistematización de distintas visiones, considerando que este es un tema central en las ciencias sociales en general.

La identidad ha estado en el debate académico desde que se inició la radicalización de los movimientos sociales, como el feminismo, los étnicos, el homosexualismo, el ecologismo, los antiglobalizantes, los que de alguna manera vinieron a reemplazar en todo el mundo la “política de clases” por la “política de identidades”. (Larraín, 2001, p. 21).

Sostiene Castells que la globalización y la democratización son los procesos centrales para la constitución de las nuevas formas económicas y ,también, en los profundos cambios que se han producido en la sociedad mundial. Junto con esto, y en “una interacción compleja” aparece otro fenómeno, esta vez de índole cultural y político, que es “el reforzamiento de las identidades culturales”. Citando a Benjamín Barber, dice que este reforzamiento cultural “*es un principio*”

* Doctor (C) en Estudios Latinoamericanos, mención Relaciones Internacionales, Universidad de Santiago (IDEA); Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile; Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, mención Estrategia, Academia de Guerra Naval; Magíster (C) en Educación, Universidad de Las Condes; Oficial de Marina en retiro.

básico de organización social, seguridad personal y movilización política" (2005, p. 20).

El auge de la identidad ha traído nuevos aportes a la teoría de las Relaciones Internacionales, sostiene Tokatlian, destacando la contribución del constructivismo que ha incorporado el papel de las creencias, las ideas y las expectativas de los Estados en las relaciones entre ellos. Citando a Kubálkova dice : *"Es imperioso entender que en la dinámica de la política mundial cuenta "what the states can do because of their position in the (international) structure", así como "what they want to do because of how they see themselves in relation to others"* (2004, p. 64). Esto sintetiza la razón porqué la identidad es altamente relevante en los asuntos mundiales, como se estudia a continuación.

La identidad tiende a confundirse con la cultura, aunque no son lo mismo. El diccionario de la Real Academia Española señala sobre la cultura: a) Cultivo; b) Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico; y c) Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc. Cuando se refiere a la cultura popular dice: Conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo.

En cuanto a la identidad, ésta significa: a) Cualidad de idéntico; b) Conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás; c) Conciencia que una persona tiene de ser ella misma y distinta a las demás; y d) Hecho de ser alguien o algo el mismo que se supone o se busca.

Como se puede apreciar de esta comparación etimológica, la cultura tiene que ver con la acumulación de conocimientos, modos de vida adoptados, entre otros aspectos, pero siempre relacionados con la tradición y la costumbre; en cambio la identidad tiene que ver con la manera que las personas o las agrupaciones de ellas se sienten distintas a otras, que incluso pueden tener costumbres y tradiciones comunes.

En este sentido, el politólogo mexicano Giménez, dice que entiende por cultura *"la dimensión simbólico-expresiva de todas las prácticas e instituciones sociales. O, de modo más descriptivo, el universo de informaciones, valores y creencias que dan sentido a nuestras acciones y al que recurrimos para entender al mundo"*. Todo esto se expresa a través de un sistema que representa lo anterior, como son los de participación, de solidaridad, de jerarquía, de evocación del pasado, símbolos nacionales, étnicos, míticos, religiosos, entre otros. Por identidad entiende *"la representación que tienen los agentes (individuos o grupos) de su posición en el espacio social y de sus relaciones con otros agentes (individuos o grupos) que ocupan la misma posición o posiciones diferenciadas en el mismo espacio"*. Remarca

que la identidad es esencialmente distintiva, relativamente duradera y tiene que ser socialmente reconocida (1995, pp. 41-43).

Estas definiciones del autor mexicano coinciden en su esencia con lo establecido por la Real Academia Española; la cultura representa una acumulación de elementos propios del grupo, y la identidad se relaciona con la identificación del grupo, respecto a otros similares.

En relación a la identidad, Giménez propone la identificación de tres funciones básicas: locativa, selectiva e integradora. La función locativa significa que la identidad permite a los actores ubicarse ellos mismos en el ámbito de su acción; la selectiva señala que la identidad selecciona, en función de los valores que le son inherentes, el sistema de preferencias de los actores y sus posibilidades de acción en su ámbito de gestión, de acuerdo a la posición que ocupan; y la integrativa considera la posibilidad de componer las experiencias del pasado con las del presente, en la unidad de una biografía, si se trata de actores individuales o de una memoria colectiva compartida, para el caso de grupos o sociedades (1995, p43). Como se puede determinar, hay diversos tipos de identidad, dependiendo de las relaciones de los actores con su entorno social.

Complementariamente, Larraín postula que la identidad no es una esencia innata dada, sino que un proceso social de construcción, e indica la existencia de a lo menos tres elementos a partir de los cuales se construye, éstos son formales de toda identidad y no los rasgos específicos que constituyen el contenido de una identidad en particular, lo que va variando en cada caso.

El primer elemento es que los individuos se definen a sí mismo o se identifican con ciertas cualidades compartidas. De esta manera, al formar sus identidades personales comparten lealtades grupales o características como pueden ser religión, clase, género, etnia, profesión, sexualidad, nacionalidad, etc., que en todo caso son determinadas por la cultura, que contribuyen a especificar al individuo y definir su identidad. Por esto es que se puede hablar de identidades culturales, ya que todas las identidades individuales están en un contexto cultural determinado. Las que más influencia han tenido son las identidades de clase y de identidad nacional, que se analizarán en detalles más adelante.

Lo material es el segundo elemento que entrega al sujeto elementos vitales de auto reconocimiento.¹ La idea, en este caso, se fundamenta en el hecho que *“al producir, poseer, adquirir o modelar cosas materiales los seres humanos proyectan su sí mismo, sus propias cualidades en ellas, se ven a sí mismo en ellas y las ven de acuerdo a su propia imagen”*. Citando a Simmel agrega: *“Toda propiedad significa*

1 La idea original es de William James. (*Principles of Psychology*, London, Mac Millan, 1980. volumen I, p. 291).

una extensión de la personalidad; mi propiedad es lo que obedece a mi voluntad, es decir, aquello en lo cual mi sí mismo se expresa y se realiza externamente. Y esto ocurre antes y más completamente que con ninguna otra cosa, con nuestro propio cuerpo, el cual, por esta razón, constituye nuestra primera e indiscutible propiedad". A través de este aspecto material, la identidad puede relacionarse con el consumo, porque el acceso a ciertos bienes o consumo de mercancías, se puede llegar a ser reconocido en un grupo específico, representado por esos bienes.²

El tercer aspecto que considera Larraín es la construcción de sí mismo, lo que se debe analizar desde dos sentidos. Por una parte está la existencia de aquellos individuos cuyas opiniones acerca de nosotros nos interesan e internalizamos, y por la otra, la de aquellos respecto a los cuales nos diferenciamos, y el sí mismo adquiere su carácter distintivo y específico.

En el primer sentido, dice este autor, "*nuestra autoimagen total implica nuestras relaciones con las otras personas y su evaluación de nosotros*".³ La explicación se entiende porque el individuo internaliza las expectativas de los otros acerca de él, y éste las transforma en autoexpectativas. En otras palabras, el individuo se define de acuerdo a cómo los otros lo ven. Por cierto que estos otros son aquellos que verdaderamente le interesan al sujeto; así, en un comienzo son los padres y luego esto se va ampliando hacia sus profesores, parientes y pares, entre otros. Esto lo avala Erikson, cuando sostiene que en el proceso de identificación "*el individuo se juzga a sí mismo a la luz de lo que percibe como la manera en que los otros lo juzgan a él*". Esto significa que se produce un autorreconocimiento, que es lo que posibilita la identidad, que en este caso viene de afuera.⁴

En el otro sentido que presenta Larraín la construcción de sí mismo, en relación a los otros de los cuales nos diferenciamos, esto se debe a la existencia de personas o grupos que tienen otros modos de vida, valores, costumbres e ideas diferentes a las nuestras. La utilización de la diferenciación con el otro es fundamental, tanto en la identidad individual o la colectiva. Esta identificación por oposición siempre ha existido; por ejemplo, los griegos dividían el mundo entre griegos y bárbaros, entre otros muchos que se pueden citar. Cuando esto se exagera, se fomenta la exclusión, porque al marcar la diferencia se pasa a la desconfianza, luego a la abierta hostilidad, terminando en la agresión: Ciertamente este proceso de exclusión no es sólo lo que puede provocar conflictos, pero es necesario considerarlo por lo peligroso que puede ser la exacerbación, especialmente en el aspecto

2 Larraín grafica esto con el ejemplo de una persona que asiste a la ópera, no porque le gusta, sino por la conveniencia que lo vean asistir, personas que él estima de alto estatus; también da el caso de alguien que compra un auto de ciertas características, porque eso identifica un grupo social determinado.

3 Aquí sigue a H. Gerth y C. Wright Mills, citando el libro "*Carácter and Social Structure*". Nueva York. Hanbinger Books. 1964.

4 Para Honneth, citado por Larraín, el autorreconocimiento toma tres formas: autoconfianza, autorrespeto y autoestima (2005, p. 29).

nacional. Larraín cita a Bauman que describe la secuencia lógica que terminó en el holocausto de los judíos: *“comienza con la definición del extraño. Una vez que se lo ha definido, se lo puede separar. Una vez que se lo ha separado, se lo puede deportar. Una vez que se lo ha deportado, se puede concluir con su exterminio físico”* (2001, pp. 31-33). Esto es lo mismo que pasó entre bosnios y serbios en la ex Yugoslavia.

Con lo que se ha estudiado, se concluye que hay varias formas de identidades, las que están permanentemente mutando, de acuerdo a las circunstancias y escenarios en que él o los individuos estén inmersos. El elemento componente de la identidad por exclusión, que es la base para la identidad nacional, será analizado independientemente.

Para Castells, la identidad es un proceso en el que los actores sociales construyen el sentido de su acción, en atención a un atributo cultural, al cual se le da prioridad. Como se puede apreciar, el concepto está íntimamente relacionado con él o los actores, pero se debe considerar que éstos no siempre están definidos por su identidad, aunque es cierto que cuando el principio de definición es fuerte, la identidad tiende a tener preeminencia sobre otros aspectos. Para él son principios fundamentales de autodefinition lo referido a identidades religiosas, nacionales, territoriales, étnicas y de género, que marcan la dinámica de la política en las sociedades. Con esto concuerdan Giménez y Larraín. Es interesante lo que sostiene Castells en cuanto a que la existencia de la identidad *“invalida la tesis de la desacralización y desideologización de la sociedad moderna. La superación de las identidades, que era el gran proyecto histórico del racionalismo (liberal o marxista) ha sido superado por el renovado poder de la identidad: Dios no ha muerto. Al contrario, el absoluto se ha encarnado en la diversidad creciente de vivencias y expresiones”* (2005, p. 21). Esta tesis de Castells afirma la idea propuesta por Tokatlian, y asumida en este trabajo, en que la identidad es uno de los elementos más importantes para desarrollar análisis políticos al inicio de este siglo, junto con el poder, la soberanía y la seguridad.

De acuerdo con Barry Buzan y Gerarld Segal todos los seres humanos poseen identidades múltiples, las que se definen según su relación con las sociedades circundantes. Para él, la sensación de ser diferente a otro necesita de esos otros para compararse y diferenciarse. Las identidades que pueden tener los individuos van desde algunas muy simples, como es la persona misma, la familia o el clan, a otras más complejas como el género, la profesión, los grupos de interés, la nación, la religión, la civilización y la humanidad misma. Siempre la persona estará condicionada por la sociedad en que vive, para la adopción de algunas de estas formas de identidad. Mientras más compleja la sociedad, las formas de identidad se vuelven también complejas, generando muchos estratos y tipos de sociedad. Esto hace que muchas personas *“retrocedan ante la complejidad y buscarán refugio en alguna identidad simplificadora y general como la religión o el nacionalismo”*. Para

estos autores, la identidad tiene una doble función, porque es unificadora en cuanto proporciona la cohesión social básica a cualquier grupo o sociedad, y divisora, porque la rivalidad entre identidades es el fundamento para el conflicto, lo que se ha producido permanentemente a lo largo de la historia, lo que es previsible que siga ocurriendo (1999, pp.163-164). Una vez más a lo largo de este estudio nos encontramos con el eje de análisis cooperación-conflicto.

Buzan y Segal presentan las siguientes citas referidas a la identidad:

“Repensando la identidad”

“No sólo está creciendo la población de la Tierra, sino que su notoria diversidad será parte integrante de tu vida... como no lo fue de la mía. Hoy existen restaurantes tailandeses, turcos o mexicanos en mi calle. En tu mundo los tailandeses, los turcos y los mexicanos serán tus vecinos... Pasarás tiempo, probablemente, en ciudades como San Francisco, Londres y Bombay, fuentes de nuevas ideas, invenciones y gustos, porque allí se cruzarán nuevas culturas”. (SCHWARTZ, Peter. *The art of the long view*, p. 223).

”Siempre es lo mismo: cuando te liberas, te ves obligado a preguntarte quién eres”. (BAUDRILLARD, Jean. *América, “Astral América”*; 1996).

A lo largo de este estudio, coincidiendo con lo que dicen Buzan y Segal, se evidencia que como un efecto de la globalización se están creando sociedades cada vez más grandes, lo que convierte a las identidades cada vez más complejas y múltiples. Esto sucede a pesar que en la humanidad conviven culturas y civilizaciones diferentes. Sin embargo, casi toda la humanidad participa, de alguna manera, en la sociedad global, lo que trae como consecuencia que la identidad, como elemento básico de la constitución de éstas, se está haciendo más uniforme y amplia. Esto comprueba el efecto divisorio y unificador de la identidad que se trató anteriormente. La identidad más antigua es la de género, cuyo fundamento está en la genética. Estos autores argumentan, a partir del género, que la familia es una de las piedras angulares de la identidad social. El razonamiento que presentan es muy similar, aunque sin recurrir a la divinidad, al que se planteó que la seguridad es una necesidad humana, apoyándose en Santo Tomás de Aquino. Para ellos, la importancia de la familia como elemento de la identidad se basa en que entre el 85% y 90% de todos los humanos han sido padres alguna vez.⁵ Después, los lazos de sangre van definiendo otros grupos sociales, los que cada vez se vuelven más

5 Textualmente dicen: “*Siempre ha habido machos y hembras en la especie. Sólo lo una pequeña fracción de la población mundial se define como homosexual y no hay pruebas suficientes acerca de un presunto fundamento genético de esa identidad*”. Esto es crucial y lleva a un concepto de Estado Solidario, en vez de un Estado Subsidiario; se vincula con la redistribución del ingreso, la educación, al pluralismo de los medios de comunicaciones, a la justicia, entre otros aspectos.

complejos. Si bien es cierto que los lazos familiares desempeñan un gran papel, en la medida que las asociaciones humanas se hacen más grandes, esto van perdiendo importancia debido al creciente individualismo y al libre mercado, propio de la globalización. Es por esto que, especialmente en occidente, se escuchan permanentes llamados para “restaurar los valores familiares”, con el objeto de buscar valores y comportamientos compartidos.

Castells cuando se refiere a las formas de las identidades, identifica las que son fuertes, construidas con la experiencia histórica y el aporte de la tradición cultural, y aquellas identidades individuales, autoconstruidas en base a un proyecto personal. Entre estas últimas se da gran importancia a la familia, lo que está de acuerdo con los autores comentados anteriormente, cuya trascendencia radica en el rol que cumple en sectores sociales en que las identidades comunitarias no se desarrollan, ya que en ellas *“se funde el sustrato comunitario y el proyecto autónomo de existencia, vaciado de todo otro contenido que la afectividad inmediata y defensiva hacia uno mismo y los suyos”* (2005, p. 22).

Castells plantea la tesis que en la actualidad, específicamente en la era de la información, las identidades se desarrollan como *“principios constitutivos de la acción social”*, debido a los efectos de la globalización, y como consecuencia de la crisis de las instituciones del Estado y de la sociedad civil. Su explicación se basa en la observación de diversos movimientos sociales mundiales, los que unidos a los efectos de la globalización, hacen que la capacidad de gestión de los Estados sea desbordada; si bien no se invalida a los Estados, hace que éstos reorienten sus políticas adaptándolas y coordinándolas a los sistemas de los otros países con los que se interactúa.

A similar conclusión se llegó cuando se estudió la lógica de la globalización en la toma de decisiones en el capítulo anterior, según el pensamiento de Messner y de Keohane. Siguiendo en la línea del cambio de rol del Estado, Castells sostiene que éste al reorientar sus políticas ha dejado de atender los intereses de sectores que eran protegidos por él; hablamos del Estado protector existente antes del advenimiento del sistema de mercado. Indudablemente que cuando el Estado tiene que *“atender, prioritariamente, a la dinámica de flujos globales, su acción hacia la sociedad civil se torna secundaria y por consiguiente el principio de ciudadanía emite un significado cada vez más débil hacia los ciudadanos. Ésta es una razón del por qué los ciudadanos se oponen a la globalización y culpan a las estructuras democráticas vigentes del giro que ha experimentado el Estado”* (2005, pp. 22-23).

Debe quedar claro, y así también lo hace Castells, que no es la democracia lo que está en cuestionamiento, sino que las actuales estructuras y los actores políticos. Esto ya se explicó cuando se analizó la gobernabilidad. Para este autor, el Estado dejó de ser nacional y pasó a desempeñar un rol de articulador de la globalización. De esta manera se produce la separación entre Estado y nación, que si

bien casi nunca fueron coincidentes espacial y conceptualmente, ahora se separan aún más. Lo interesante de este análisis de Castells es que llega a la conclusión que todo esto lleva a que se revitalice la identidad regional, dentro de la nación, buscando reconstruir la sociedad y, en algunos casos, para legitimar de esta forma la democracia ante la crisis del Estado, en un esfera centrada en el sentido de pertenencia, donde se comparten especialmente valores y tradiciones de carácter étnicos. Este es el caso de los zapatistas de Chiapas, los nacionalistas aimara de Bolivia, los movimientos indígenas de Ecuador, y los pascuenses y mapuches chilenos (2005, p. 23).

La identidad religiosa es la que constituye el principal principio de reconstrucción a escala planetaria, sostiene Castells. Los ejemplos lo constituyen el islamismo, el hinduismo nacionalista, el judaísmo ortodoxo, el fundamentalismo cristiano en Estados Unidos y los evangélicos en Latinoamérica.

Para Buzan y Segal, la religión es la más antigua y fuerte forma de identidad, considerando que *“las primeras civilizaciones se construyeron en torno de religiones comunes”*; éstas aspiraban abarcar a toda la humanidad, sin que ninguna lo haya conseguido hasta ahora, a pesar que varias de ellas han durado milenios, como es el caso del islam, el cristianismo, el budismo y el hinduismo. Todas estas religiones se han venido dividiendo a lo largo del tiempo, normalmente con conflictos violentos, como los católicos contra los protestantes y los chiítas contra los sunnitas. A fines del siglo XX, la religión continuaba siendo una forma importante de identificación, a pesar del cuestionamiento de la ciencia y del materialismo de la sociedad capitalista. Este ataque racionalista sobre las religiones ha causado efectos, como es la separación clara entre la religión y la política en las culturas occidentales, donde ha decrecido notablemente la influencia de la primera. En las culturas orientales, especialmente la hindú y la islámica, sucede lo contrario, donde la religión continúa siendo la principal fuente de identificación, lo que se traduce en que este aspecto domina la vida política y social de las personas (1999, pp. 163-166).

Es evidente que mientras surgen las diversas identidades que se han planteado como principios constitutivos, se va erosionando la idea del ciudadano en que se basa la organización y que requiere la acción del Estado en la sociedad civil. Una forma colectiva de identidad, que es más reciente que la religiosa, es la identidad nacional que se analizará a continuación.

Durante la Guerra Fría predominó en los diferentes Estados una asociación de identidad entre lo nacional y lo estatal, por lo que se hablaba del Estado nación. Es cierto que no hay grupos étnicamente puros, que a su vez constituyan un Estado, porque la población humana es el resultado de migraciones masivas y de cruzamientos que se vienen desarrollando durante siglos. Por esto lo importante para la conformación de la identidad nacional es que las personas compartan lenguaje, cultura, religión y la sensación de una historia común, entre otros elementos. Buzan

y Segal dicen que la versión política de la identidad nacional es el nacionalismo, haciendo la salvedad que este se puede fundar, tanto en una etnia común mítica o de otro tipo, como en un nacionalismo cívico tipo Estados Unidos o Australia.

La doctrina del nacionalismo indica que la legitimidad política debe basarse en las naciones y que cada nación debe tener su propio Estado. El nacionalismo es sólo una invención política que tiene solamente doscientos cincuenta años. Según Buzan y Segal, se puede considerar *“una herramienta de las elites gobernantes europeas que buscaban una manera de restaurar la cohesión social amenazada por las divisiones de clases creadas por las revoluciones industriales y capitalistas. Fue también, en cierto sentido, una respuesta a Marx, y tan exitosa que hoy se ha transformado en una idea universal”*.

El nacionalismo no pretende unificar a la humanidad, como es el caso de las religiones que tienen vocación de universalidad: una vez que el nacionalismo se implante es difícil suprimirlo. Es más fácil que una persona cambie de religión que de identidad nacional. Esto sucede porque se hace una clara diferencia entre el “nosotros” y “ellos”, a través de la pertenencia a un grupo exclusivo, vinculado por una tradición cultural y la percepción de una historia profundamente arraigada. El nacionalismo es una identidad dominante que reclama prioridad sobre todas las demás en la configuración de la conducta individual (1999, p. 168).

Para Tokatlian, la pregunta esencial del: “quién soy”, que está permanentemente presente cuando se trata la identidad, se traslada a la de: “quiénes somos”, asumiendo la auto percepción y la autorrepresentación del otro, ahora en conjunto al cual la persona desea pertenecer. Esto se produce a pesar del creciente individualismo que ya se analizó. Así surge la identidad nacional, que para este autor *“junto al poder nacional define los intereses nacionales e influye en el comportamiento de la política exterior de los países, lo que conduce a entender que sin una autoimagen unificada y robusta, una nación no tiene incentivos para acumular o usar su poder material y no puede defender sus intereses nacionales”*.

Los autores que se han tratado respecto a la identidad, coinciden en que en el período de la Guerra Fría existía una identidad asociada a lo estatal y nacional, asumida como una identidad cohesiva, que se proyectaba al exterior como una identidad unificada, produciéndose un entrelazamiento entre la identidad personal, la identidad nacional y las relaciones internacionales.

Después de la Guerra Fría se ha producido un cambio en las identidades individuales y las colectivas, como producto del multiculturalismo, la reafirmación de las identidades étnicas y religiosas por sobre las tradicionales nacionales, los procesos de integración, incipiente configuración de una sociedad civil internacional, el despliegue de una conciencia cosmopolita, el avance de las tecnologías de la información, y el papel central de los medios de comunicación en los asuntos

mundiales, entre otros. En otras palabras, motivado por el proceso de la globalización. Para Tokatlian se observa una doble innovación, “*se pasa del plano estatal de identificación personal y grupal, a un plano menos estatal, al tiempo que se transita de una mirada más unívoca y acotada de la identidad a otra más multifacética e intrincada*” (2004, p. 63).

Con lo expuesto se comprende que la identidad se ha convertido en un elemento indispensable en los análisis y, por ende, en la formulación de las políticas de los Estados, cualquiera sea su posición en la estructura internacional, como también para el desarrollo de integraciones regionales. Si la identidad ayuda a fortalecer visiones compartidas entre los Estados, se está favoreciendo la creación de una cultura cooperativa en la política mundial. Claros ejemplos de lo anterior son los casos de la Unión Europea y, en menor escala, el MERCOSUR que, aunque lento, va en evidente progreso. En este aspecto se concuerda y se concluye con lo que expresa Tokatlian, en cuanto a que: “*en la medida que se consolide una identidad grupal mas firme y franca, menos conflictiva y más sustentada en valores democráticos, ello facilitará que este acuerdo potencie su capacidad negociadora externa*” (2004, pp. 64-65).

BIBLIOGRAFÍA

CASTELLS, Manuel (2005). *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Fondo de Cultura Económica. Santiago.

GIMÉNEZ, Gilberto (1995). Modernización, cultura e identidad social. En revista *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad. Volumen 1 N° 2. Enero abril 1995. México.

LARRAÍN, Jorge (2001). *Identidad chilena*. LOM Editores. Santiago.

TOKATLIAN, Juan Gabriel (2004). *Hacia una nueva estrategia internacional, el desafío de Néstor Kirchner*. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

LOS DESAFÍOS DE LO CONJUNTO. ¿UN ESCOLLO MUY GRANDE PARA AVANZAR EN ESA DIRECCIÓN? ... ALGUNAS REFLEXIONES

“Ni el más avanzado arsenal tecnológico del mundo transformará nuestras Fuerzas Armadas sino transformamos la forma en que nuestras fuerzas piensan, entrenan, practican y combaten”.

Donald Rumsfeld
Secretario de Defensa de EE.UU. de A.

JULIO E. SOTO SILVA*

Heading towards armed forces joint action entails a number of challenges which ought to be born in mind. Among them, the concept of “interoperability”, which is an essential prerequisite for joint action, as well as the development of different processes that may help improve aspects of command and control, equipment, training of management and units, arms’ systems, logistic support procedures, etc. It is necessary to take into consideration that the need to develop the central capacities of each institution may be the key issue to fully exploit them in their joint usage, in an effective and efficient way. The process has begun, but there are big challenges that each institution by itself, as well as globally, has to face, such as the need to develop a very particular collective “ethos” to strengthen the institutional “ethos” thus allowing to exploit the capabilities and institutional strengths, generating the synergy that comes from joint action, with all its benefits.

Con la incorporación del tema conjunto como uno de los contenidos del *Libro de la Defensa Nacional 2002* (LDN) se quiso dar “el inicio” a los procesos de modernización que vendrían a continuación, tanto a nivel de las propias FF.AA., que ya éstas habían comenzado, como el de la estructura superior de la defensa, en particular en la nueva organización del Ministerio de Defensa Nacional con vistas a una visión conjunta del tema, dando paso a una serie de disposiciones en el ámbito del Estado Mayor de la Defensa, para avanzar en lo antes descrito y que hoy es la tendencia que siguen casi todas las Fuerzas Armadas de los diferentes países del mundo.

* Oficial de Ejército (R). Especialista en Estado Mayor y graduado como Oficial de Comando y Estado Mayor otorgado por el Army College del Ejército de Sudáfrica. Graduado de la Escuela de Defensa de las FF.AA. sudafricanas como Especialista en Guerra Conjunta Superior. Licenciado en Ciencias Militares, Máster en Ciencias (MSc) en Estrategia de Seguridad Nacional, National War College (National Defense University, Washington D.C., USA, 1997). Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión Político-Estratégica, Academia de Guerra. Diplomado en Educación Profesional Militar con mención en Política y Estrategia de Seguridad Nacional del Centro para el Programa de Liderazgo y Administración de la Defensa (CDLAMP) de la Universidad Nacional de Defensa (National Defense University, Washington D.C. 2000). Actualmente se desempeña como Asesor de Proyectos de la Dirección del Personal del Ejército y Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

Pero... ¿basta sólo eso?

Indudablemente que los pasos anteriores de avanzar “realmente” a lo conjunto estuvieron dados más bien por las medidas de aprovechar las capacidades propias de cada institución en los procesos de especialización del personal de las FF.AA., y por la necesidad de avanzar derechamente a lo conjunto; ejemplo de ello han sido la ejecución de los cursos de especialización,¹ los períodos conjuntos interacademias de guerra, y la dirección de ejercicios conjuntos en el terreno, todos coordinados a nivel del Estado Mayor de la Defensa Nacional, de acuerdo a las intenciones del Ministro de Defensa Nacional, con miras de fortalecer “lo conjunto”.

Sin embargo, la iniciativa más grande en este proceso hacia lo conjunto quedó demostrada por la voluntad de iniciar la elaboración de una “Doctrina Nacional Conjunta” para las Fuerzas Armadas a partir del segundo semestre de 2004.

Esta tarea permitirá conformar el cuerpo doctrinario básico para establecer los cimientos de una nueva forma de solucionar el problema estratégico que deben enfrentar las Fuerzas Armadas al momento de desarrollarse, prepararse y participar en operaciones militares derivadas del cumplimiento de su misión, tanto en la paz como en la guerra, con una visión que privilegie el actuar conjunto de medios terrestres, aéreos y navales en pos de una meta común.

Esta acción no desmerece en lo más mínimo los anteriores esfuerzos hechos a partir de la creación del CONSUDENA y del Estado Mayor de Coordinación de las FF.AA. en la época de la Segunda Guerra Mundial, y la posterior creación de la actual Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, también conocida como ANEPE y de la Región Militar Austral, las que visionariamente permitieron avanzar en esa dirección. Pero, sin lugar a dudas, la publicación del DFL 181 y su Reglamento Complementario que establecieron la creación y funcionamiento del Consejo Superior de Seguridad Nacional, (CONSUSENA) y de la Junta de Comandantes en Jefe en el año 1960, constituyó un hito muy importante en el avance a lo conjunto, en especial con ese último organismo. La creación de la Junta de Comandantes en Jefe y el establecimiento de sus misiones y tareas están orientados fundamentalmente a la solución estratégica de la guerra y a la conformación y conducción de órganos de maniobra conjuntos a través del Presidente de la Junta, dónde y cuándo la situación estratégica lo aconseje. Posteriormente, el Decreto Supremo N° 272 de 1985, que “Establece Normas sobre Constitución, Misión, Dependencia y Funciones de las FF.AA.” permitiría determinar sus funciones específicas, comunes y conjuntas que marcaron otro hito en el avance hacia el operar conjunto.

1 Los cursos de paracaidistas, de comandos, de inteligencia en el Ejército, de pilotos, navegación por instrumentos en la Fuerza Aérea, de buzos tácticos etc., en la Armada, por ejemplo.

Pese a todo, ya el nombre de “Doctrina Nacional Conjunta” nos trae el primer desafío de definir: ¿Se refiere al Estado como un todo y su trabajo conjunto que involucra todos los aspectos del poder nacional, y cómo el conductor político debe orquestarlos y dirigirlos para enfrentar una situación de crisis o guerra, con éxito? En este caso, la Doctrina Nacional Conjunta se escapa del ámbito puramente militar, para la que se supone debiera estar diseñada, y pasa a constituir un documento de Estado, que por tocar temas “sensibles” como es la defensa nacional y las previsiones ante probables amenazas, pasa a constituir un tema que es difícil de aceptar y protocolizar.

Se estima que más bien debió titularse “Doctrina Conjunta de las FF.AA.”, lo que de inmediato deja claro el ámbito en que se encuentra y su competencia, evitando así problemas de interpretación o de error en los ámbitos que ella actúa, situándola en el lugar preciso que le permita orientar los diferentes procesos y actividades que las instituciones de la defensa deben realizar para estar permanentemente preparadas para cumplir con sus misiones específicas, sean estas comunes y conjuntas.

Educación conjunta: el camino adelante



FIG. 1. El proceso de formación conjunta²

² Exposición sobre la Doctrina Conjunta del EMDN al Curso de Alto Mando 2006, en Seminario de Conducción Conjunta.

En todo caso, esta iniciativa está en pleno proceso de investigación y desarrollo, pero ya han surgido dudas con respecto al ámbito de ella. De hecho, el definir lo que debe ser una Doctrina de Defensa Nacional Conjunta ha sido un punto de diferencias entre los organismos que están a cargo de su elaboración, lo que lógicamente es fruto de las diversas interpretaciones de acuerdo a las visiones particulares que pueden tener las diferentes instituciones y otros actores encargados del tema. Este debate, sin embargo, permitirá profundizar aún más sobre este concepto y, finalmente, establecer los cimientos de esta doctrina que es fundamental para el futuro desarrollo conjunto de las FF.AA.

Ahora bien, como un punto de partida recordemos algunos conceptos básicos sobre lo conjunto, que nos permitan avanzar en ideas con respecto al tema.

El LDN 2002 al referirse a lo conjunto establece como una suerte de definición que expresa: *“son las actividades realizadas para ejercer el mando y la coordinación entre las fuerzas de dos o más instituciones cuando éstas deban participar en una operación conjunta por la existencia de un objetivo que no pueda ser alcanzado por medios de una sola institución”*.³ Parte entonces, estableciendo algunos límites que la enmarcan, ellos serían: la necesidad de un mando y coordinación, dos o más instituciones, operación conjunta y un objetivo que no puede ser logrado por una sola institución. Pareciera entonces que aquí lo conjunto estaría restringido a la realización de operaciones conjuntas, cuando es mucho más que esto.

Más adelante lo complementa y lo sitúa en los niveles que corresponde al establecer que: *“la conducción conjunta nace en el nivel de las FF.AA. y se proyecta hacia la conducción de un comando conjunto, pero puede materializarse en niveles menores al de un comando conjunto, como la conducción de los órganos de maniobra conjuntos y de operaciones conjuntas, sean éstas gestadas a nivel de las FF.AA. o por un comando conjunto del nivel correspondiente”*. Aquí ya la conducción conjunta queda limitada claramente en los tres niveles de la conducción que conocemos: el de la Estrategia Militar o Conjunta que está establecida al nivel de las FF.AA., y de su conducción, al nivel de los Comandos Conjuntos como Unidades de Teatro de Operaciones Conjuntos, y al nivel de Fuerzas de Tarea u Órganos de Maniobra Conjuntos, diseñados para realizar una Operación Conjunta determinada. (Operaciones anfibia, aerotransportadas o mixtas).

3 Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002, p. 151.



FIG. 2. Origen de lo conjunto⁴

Creemos que este es un punto importante, al señalar que la Conducción Conjunta de las FF.AA. nace desde este nivel, vale decir, del nivel de la Estrategia Militar o Conjunta, en otras palabras, propio de las Fuerzas Armadas. El LDN 2002 lo establece así claramente, cuando señala que *“De la naturaleza del objetivo, de los imperativos estratégicos, del análisis de los elementos de la conducción estratégica y de la misión recibida, dependerá la forma en que se organicen los medios y sus características”*⁵ o sea de una apreciación estratégica debiera nacer la necesidad o no de conformar medios u órganos de maniobra conjuntos, los que al nivel de las FF.AA. se traducen en Comandos Conjuntos o Fuerzas de Tareas Conjuntas independientes, como puede ser una Fuerza de Tarea Anfibia (FTA), o una Fuerza de Tarea Aerotransportada; lo que está estrechamente ligado a las tareas que el DFL 181 y su Reglamento Complementario le establece a la Junta de Comandantes en Jefe, cuando señala que entre sus funciones y atribuciones tiene que:

- Proponer que se establezcan comandos conjuntos donde lo exija la Seguridad Nacional.

4 SOTO SILVA, Julio: Exposición sobre la Interoperabilidad, para el seminario Conjunto del Curso de Alto Mando año 2006.

5 *Ibidem*, p. 151.

- Emitir directivas y disposiciones para la conducción estratégica de las FF.AA. derivadas de la planificación primaria y secundaria; estudiar y aprobar los planes de los mandos conjuntos subordinados.
- Planificar la instrucción de las FF.AA. en todos los aspectos de aplicación conjunta.
- Estudiar y proponer la estandarización del material de guerra de empleo común.
- Disponer la ejecución y dirección de ejercicios y maniobras conjuntas.⁶

Hasta aquí hemos desarrollado el marco conceptual de lo conjunto, pero... ¿cómo llegamos a hacer que esto se impregne en nuestros, manuales, reglamentos, planes de lección y cartillas, en forma real?

En primer lugar y quizás lo más importante, es que podamos hablar un mismo idioma, es decir, en términos simples ser capaces de entendernos mutuamente, para ello debemos conocernos y compartir algunas ideas comunes, cimentar los conocimientos personales... por esta razón, la iniciativa de hacer los cursos en forma tridimensional en las diferentes instituciones aprovechando su experiencia táctico-técnica, su especificidad y su capacidad instalada (personal y material), nos permiten avanzar en ese aspecto. Mientras más nos conocemos interinstitucionalmente, conociendo de nuestras fortalezas y debilidades, podemos avanzar en la forma de ir alcanzado lo que en la interoperabilidad es el mayor logro: establecer un “ethos” común, suprainstitucional, con el cuidado de que éste no debe derogar el ethos institucional, que en su campo debiera fortalecer al ethos común. Lo anterior, permitiendo que realmente se produzca el *“enlace o nexo intelectual, espiritual y material entre los mandos y sus unidades, que permita llevar adelante la acción”*, como dice una vieja definición sobre las telecomunicaciones y los enlaces. A mayor abundamiento, el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, refiriéndose a lo conjunto, resalta esta importancia cuando señala que: *“Ni el más avanzado arsenal tecnológico del mundo transformará nuestras Fuerzas Armadas sino transformamos la forma en que nuestras fuerzas piensan, entrenan, practican y combaten”*.⁷ destacando entonces, la necesidad de lograr esta comunidad de pensamiento que es fundamental para avanzar en lo conjunto.

En segundo lugar, hay que entender que la necesidad de transitar hacia lo conjunto es parte de cómo se soluciona un problema de carácter estratégico con

6 DFL 181 de 1960 y su Reglamento Complementario, “Crea el Consejo Superior de Seguridad Nacional y la Junta de Comandantes en Jefe”.

7 RUMSFELD, Donald, actual Secretario de Defensa de EE.UU. de A., citado por el autor en su ensayo *“Desarrollo histórico de la Conducción Conjunta de las FF.AA. en Estados Unidos de América”*, publicado en el *Memorial de Ejército de Chile* N° 472, año 2004.

las multidimensiones que hoy tiene, tanto en la defensa nacional como en el compromiso cada vez más intenso de cooperación internacional, del cual no estamos ajenos, y a las necesidades de interactuar en forma cada vez más estrecha con fuerzas de otros países, (veamos nuestro caso en Haití) quizás para ello es útil recordar lo que expresara Eduardo Zamarripa Martínez, alto ejecutivo de la OTAN en su visita a Chile el año 2004, a propósito de las operaciones multinacionales:

“... Internacionalización e interoperabilidad son las dos palabras cruciales y son dos objetivos de importancia capital. ¿Son válidas e importantes también en Chile? donde por su situación geográfica, y si me permiten un detalle de humor “nadie viene de paso”... aunque también déjenme decirles que todas las razones son buenas para venir a esta tierra privilegiada. Yo no soy quién para contestar a esta pregunta, aunque creo que la importancia para la seguridad y la paz de estos conceptos los hace válidos en todas las naciones. Pero el análisis y la respuesta les pertenece a ustedes, y solo a ustedes...”

*Lo que sí querría añadir es que la internacionalización y la interoperabilidad van más allá de la Acción Conjunta interna a las Fuerzas Armadas de un país, implica el fortalecimiento de las relaciones con las Fuerzas Armadas de otros países, la definición del tipo de fuerzas conjunto/combinadas necesarias, la formación adecuada del personal, y profundizar en una doctrina común con la de otros países amigos. Esto me lleva a subrayar el valor de instituciones como en la que hoy nos hallamos, que estoy seguro puede desarrollar una labor trascendente y espectacular en este continente en todos los aspectos que he citado”.*⁸

Además de estas palabras de Zamarripa se reafirma la importancia del concepto de interoperabilidad, el que necesariamente va aparejado de lo conjunto, cuando revisamos los conceptos básicos que comprende la Visión Conjunta 2020 de las FF.AA. norteamericanas, que señala: *“La Visión Conjunta 2020, como una proyección de la visión 2010, mantiene en sí los cuatro conceptos operacionales anteriores, es decir, la Maniobra Dominante, la Acción con Precisión, la Logística Focalizada y la Protección Multidimensional, pero ahora con nuevos condicionantes y elementos que los apoyan como lo son i) La Innovación de la Superioridad de la Información, ii) El trabajo interagencias, iii) El trabajo con otras fuerzas multinacionales, iv) Un mejor sistema de Comando y Control Conjunto y v) Un mayor apoyo a las Operaciones de Información. Con ello la sinergia conjunta se logra sólo por la evolución de la doctrina conjunta de empleo de las fuerzas norteamericanas, manteniendo organizaciones más versátiles y ágiles, un mayor esfuerzo en el en-*

8 ZAMARRIPA MARTÍNEZ, Eduardo. Conferencia “La OTAN en el marco de la Seguridad Internacional”, Ministerio de Defensa Nacional de Chile, año 2004.

*trenamiento conjunto, material y equipo mejorado para las nuevas necesidades, lo anterior con un innovado programa de formación de líderes y educación, necesario para poseer el potencial humano de mejor calidad, y las instalaciones e infraestructura capaces de sostener y apoyar estas fuerzas. Con ello se logrará el dominio total del espectro que abarca desde las operaciones en la paz hasta la guerra, **teniendo como base fundacional a la interoperabilidad, que permite la unión conceptual, y física de las diferentes fuerzas que deben ser empleadas en el amplio espectro de las operaciones militares del siglo XXI***".⁹

Entonces, podemos señalar, sin temor a equivocarnos, que un hito importante en el camino hacia lo conjunto es "entenderse", y para ello tal como lo se ha expresado en los párrafos anteriores, la palabra clave es la interoperabilidad, como requisito previo para lo conjunto, y que llevarla a cabo implica aspectos técnicos, conductuales, conducto regular y estructura del mando, y lo ya descrito anteriormente, un "ethos" conjunto, de manera de materializar lo que expresa en su definición el LDN 2002: "*La Interoperabilidad debe ser entendida como la habilidad de sistemas, unidades o fuerzas, para entregar o recibir servicios de otros sistemas, unidades o fuerzas, y usar estos servicios compartidos en forma eficiente, la interoperabilidad puede ser considerada hoy como un requisito básico para la ejecución de operaciones militares conjuntas o de fuerzas combinadas integrantes de una coalición internacional*".¹⁰ Ella "*Constituye una capacidad indispensable para las fuerzas conjuntas, ya que permite, a través de ella impulsar la sinergia de las fuerzas que integran un comando o fuerza conjunta*".¹¹ Para ello, previamente debemos colocarnos de acuerdo en establecer una serie de códigos comunes, conceptos, convenciones, que nos faciliten el entendimiento y conocimiento interfuerzas, que nos permitan pensar en forma similar, y como se ha dicho "entenderse", paso fundamental para avanzar en este objetivo.

¿Es eso es todo? Lo conjunto no basta con la habilidad mayor o menor de conformar fuerzas conjuntas... requiere de todo un instrumental organizacional, legal, reglamentario, doctrinario, técnico y de gestión, además del entrenamiento que posibiliten el accionar conjunto, en forma armónica, coherente y ajustado a los objetivos que se persiguen.

En lo organizacional, ya hablamos de la importancia del DFL 181, que hoy se piensa derogar, pero su rol fundacional en el accionar conjunto y de la asesoría conjunta que debe prestar la Junta de Comandantes en Jefe será difícil de homologar. Quizás lo más trascendente en materia de conducción conjunta que trae aparejada la nueva ley del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), es la figura del

9 SHELTON, Henry H. Gral CJCS. "Joint Vision 2020" o "Visión Conjunta 2020", Publicado por US Government Printing Office, Washington DC, junio 2000.

10 LDN, *op. cit.*, p. 152.

11 "El Mando Conjunto", documento inédito de trabajo preliminar para la elaboración del *Libro de la Defensa Nacional* 2002.

conductor estratégico y la transformación del EMDN en un Estado Mayor Conjunto, que pueda dedicarse de lleno a sus labores de asesorar a quien corresponda en las materias propias de la conducción estratégica de las FF.AA., o conducción estratégica militar o conjunta como lo establece actualmente nuestra reglamentación y el LDN 2002. Aunque aún surgen dudas sobre el conductor estratégico, el momento de su nombramiento, sus responsabilidades y atribuciones y sus órganos de asesoría que por supuesto, debieran ser conjuntos.

El cuerpo legal y reglamentario, debe ir acompañando al desarrollo de la Doctrina Conjunta que actualmente se encuentra en su fase de elaboración y que también es un proceso largo. Ya se han dado algunos pasos al uniformarse el criterio de planificación y se ha optado experimentalmente por usar el de la NATO, sin entrar a calificar sus bondades o limitaciones y cómo nos afecta tomar un modelo anglosajón hacia instituciones con una fuerte cultura propia. Es una decisión tomada, hay que aceptarla y tratar por todos los medios cambiar nuestro marco doctrinario, cultural e idiosincrasia para adaptarnos a él y tratar de entenderlo, para así hacerlo llegar a aquellos que tienen que ejecutarlo de la forma más clara posible y sin equívocos, al no comprender a veces el verdadero sentido de lo que se quiere decir en un idioma y que a veces, es traducido en forma diferente o con distintos alcances. (A esta altura recién hemos comprendido lo que Clausewitz entendía por Centros de Gravedad). Este es otro desafío derivado de las exigencias que nos impone la globalización, donde se ha puesto al idioma inglés prácticamente como la lengua universal. Con todo, es un paso más y esperamos que nos lleve en la dirección correcta.

De igual forma, dentro de este párrafo es interesante dejar meridianamente claro que no basta que se establezca un Estado Mayor Conjunto y se organice, tomando oficiales y personal de planta de las tres instituciones y se le ponga a trabajar en un mismo cuartel... es mucho más que eso... Encierra, además, el hecho de que tal como se ha dado a entender a través de la lectura de este trabajo, estas personas sepan tanto de su respectiva institución como del resto, y estar imbuidos del ya mencionado "ethos" conjunto, es decir, hablar un idioma común, entender claramente las capacidades y limitaciones de las fuerzas participantes y cómo emplearlas armónicamente en pos de la tarea asignada y ése no es un esfuerzo menor. Lo anterior, además, requiere de un proceso de entrenamiento constante. Llevando el ejemplo a lo extremo, si todos conocieran exactamente las capacidades y el arte de la conducción conjunta, no debiera interesar la cuantificación de integrantes del Estado Mayor Conjunto por institución, ya que en su expresión máxima, el conocimiento de lo conjunto debiera ser conocido, entendido y practicado por todos, que no importaría la aludida representatividad institucional en la seguridad que todos comparten los mismos conocimientos.

Por ello es importante también destacar el proceso educativo conjunto, que a juicio del autor tiene tres etapas principales: la primera, que debe estar orienta-

da principalmente al conocimiento interpersonal, y por ese medio ir comenzando a entender las diferencias que marcan a los miembros de las tres instituciones y también las similitudes, de manera de empezar a conocer y entender el porqué de muchas cuestiones relativas a cada institución en particular. Esta primera etapa se puede lograr en los cursos de especialidades secundarias que realizan los oficiales subalternos y clases principalmente, en los diferentes centros de formación de las instituciones, tal como se expresó en párrafos precedentes. Ello constituye el primer paso en avanzar hacia el “entendimiento”; esto de la mano con el conocimiento táctico-técnico de los procedimientos, manuales y cartillas que regulan las actividades tácticas y de apoyo interinstitucionales que se ejecutan en el terreno, tales como procedimientos de pedido y ejecución de fuegos de apoyo a fuerzas de superficies, procedimientos logísticos, de telecomunicaciones, guerra electrónica, entre otros. Aquí es fundamental la experiencia que se logra a través de ejercicios conjuntos en el terreno y la que se obtiene por el empleo de medios conjuntos en operaciones multinacionales, que cada día cobran mayor fuerza entre las tareas de las Fuerzas Armadas.

La segunda etapa es la que se realiza en las academias de guerra institucionales, a través de los “Períodos Conjuntos”, que, junto con cimentar el conocimiento interpersonal de los alumnos de todas las instituciones, les debiera entregar las capacidades para trabajar a nivel de Estado Mayor Conjunto de una Unidad de Teatro de Operaciones Conjunta (Comando Conjunto) o bien mandar o asesorar al nivel de una fuerza de tarea conjunta (Fuerza Aerotransportada o Anfibia), tarea que de alguna forma se ha visto disminuida por el acortamiento de los cursos regulares en cada una de las academias institucionales.

El tercer nivel debiera buscar desarrollar las competencias de mando superior, al nivel de las Fuerzas Armadas mediante un curso superior, sensiblemente similar al actual Curso de Alto Mando, que permita entregarle a los Oficiales Jefes y Superiores los conocimientos necesarios para desempeñarse en los niveles más altos de la conducción militar, conjunta e incluso en el ámbito de la conducción político-estratégica, en puestos tales como asesores en Estados Mayores de un Comando Conjunto, Estado Mayor de la Defensa Nacional, Estados Mayores Generales de las instituciones, y en el Mando de Fuerzas Conjuntas y Comandos Conjuntos, así como asesores en el nivel de la conducción político-estratégica, en puestos relacionados con la planificación primaria, de inteligencia, logística, telecomunicaciones y guerra electrónica e informática, de investigación y desarrollo, con una clara visión conjunta.

Por otra parte, en lo técnico y orgánico también porque lo afecta directamente, surge la necesidad de desarrollar Sistemas de Mando y Control Conjuntos, que constituyan el sistema nervioso uniendo el cerebro con los miembros ejecutores, mediante una red de C4I que permita que las informaciones y órdenes fluyan velozmente y que también los reportes o informes lleguen al mando y se visualicen

en panoramas entendibles por todos, de acuerdo al nivel y detalle necesario para cada nivel de la conducción involucrado. Lo anterior, requiere de la voluntad interinstitucional para llevarlo a cabo de forma tal que pueda ser útil a todas y cada una de ellas, y por supuesto, a lo que a nosotros nos interesa... el Mando Conjunto... Ya no podemos dar explicaciones que lo conjunto funcionó bien, porque los comandantes “*eran amigos desde la infancia o desde el período conjunto interacademias*”, y que eso facilitó el trabajo. Puede que sea cierto, y uno de los objetivos del período conjunto es ése, pero el fundamento debe estar más allá del plano personal, sino encontrarlo en el plano estructural, es decir, la organización, la doctrina que la apoya y el conocimiento interdisciplinario de sus miembros, elementos que apoyados por un sistema de C4I, les permita preparar, ejecutar, controlar y llevar a cabo una empresa estratégica que no puede tener otro resultado que el éxito. Lo anterior son pasos secuenciales que, de una u otra forma se han venido dando. Nuestra labor, por lo tanto, es detectar cuáles faltan o cuáles se deberían agregar. Hay cosas de las que estamos muy distantes y su horizonte se visualiza lejano, con todo el apoyo presupuestario actual no lo lograremos, pero los desafíos inmediatos sí, y ahí debería estar considerado nuestro aporte.



FIG. 3. “EL PROBLEMA DE LOS PANORAMAS DE SITUACIÓN PARA EL MANDO CONJUNTO”¹²

12 SOTO SILVA, Julio. Exposición sobre la Interoperabilidad, para el seminario Conjunto del Curso de Alto Mando año 2006.

Finalmente, podemos llegar a establecer algunas ideas centrales sobre lo que entraña el proceso de avanzar en “lo conjunto”.

En primer término, es necesario entender que la guerra y las situaciones de crisis que pueden precederlas, u ocurrir con mayor frecuencia, no se les ve hoy otra forma de enfrentarlas que a través de un mando único y conjunto que, independiente de quién lo ejerza, maneje adecuadamente el concepto de “lo conjunto” y le permita conducir a fuerzas de todas las instituciones, como un todo orgánico, creado, estructurado, dimensionado y acorde con el fin que se pretende alcanzar, o sea, hay que avanzar a lo conjunto.

En segundo término, debemos hacerlo con un criterio realista y nacional, de acuerdo a un cuidadoso análisis geoestratégico, que es un problema de la conducción militar, no de otras áreas. Cuando se habla de conducción militar, se está hablando de la Junta de Comandante en Jefe y del conductor estratégico, término ya aceptado en nuestro léxico “conjunto”, lógicamente todo esto aprobado por el Escalón Superior, es decir, el Presidente de la República, (a través del MDN), quien es el responsable final en adoptar las decisiones en torno al uso o no de la fuerza militar, cualquiera sea la circunstancia, razón y momento de su empleo. Lo anterior, tomando en cuenta que en la conducción superior de un Estado deben existir necesariamente adecuadas interacciones entre la defensa y las relaciones exteriores, que actúen efectivamente en las situaciones de crisis, apuntando directamente a su solución de acuerdo a nuestros objetivos. Es por ello que nada sacamos con tratar de adoptar estructuras similares a la de otros países, sean estos europeos o americanos; observemos sus experiencias y sus problemas y de ahí podremos obtener lecciones que nos orienten en mejor forma al desarrollo conjunto, de acuerdo a nuestra realidad y alcances nacionales.

Esto es muy importante, porque el tema conjunto hay que manejarlo en dos planos, a lo menos: i) En el plano conceptual general y debidamente internalizado por todas las instituciones, es que la guerra la hacen las tres instituciones, o bien órganos de maniobra importantes de cada una de ellas, y que lo conjunto radica en el arte de conducir las armónicamente tras el logro de los objetivos estratégicos que se traducen en el quiebre de la voluntad de lucha de los adversarios; y, ii) En el plano de la implementación de lo conjunto, que se debe manifestar en los procedimientos, en la dosificación de fuerzas, en la organización, entrenamiento, etc.

En tercer término, debemos comprender que no es un trabajo fácil ni menos, rápido. EE.UU., paradigma de lo conjunto, lleva 20 años desde que empezó su trabajo hacia lo conjunto, y con toda la experiencia de combate que ha tenido a lo largo del proceso, aún tiene profundas áreas grises que no han podido resolver, a pesar que para ellos, ser conjuntos es un imperativo derivado de su política de seguridad nacional, sus amenazas, y del despliegue de sus teatros de operaciones conjuntos desde fines de la Segunda Guerra Mundial.

En cuarto término, el marchar a lo conjunto no implica necesariamente que las instituciones tengan que cambiar sus doctrinas de empleo o sus formas de combatir... Nada más errado que eso. La conducción militar es un arte, y la conjunta también lo es por analogía, de manera que lo importante entonces es entender y conocer cómo actúa cada institución, hacer uso de sus fortalezas y capacidades centrales y mediante la orquestación adecuada de ellas en tiempo y espacio, producir los efectos sinérgicos que permitan obtener los efectos deseados en el momento y lugar que se requiere, ahí está la grandeza de la conducción conjunta... Nada sacamos, por ejemplo, con crear nuevos principios de la guerra y tratar de aplicarlos por igual a cada fuerza... Es un error... Lo central es usar las capacidades de cada fuerza y orquestarlas en una maniobra que permita aprovechar al máximo sus cualidades en conjunto para lograr el éxito. El mando más hábil será, como lo dijo Sun Tzu, aquel que le saque mayor rendimiento a sus fuerzas, para lo cual debe conocerlas y entender dónde son mejores aplicadas y cuáles son sus fortalezas. Por ello, también es necesario estudiar y adecuar los procesos de toma de decisiones, de manera de que puedan servir a la conducción conjunta, en las actuales circunstancias, en concordancia con los elementos de la conducción y las características de las fuerzas disponibles.

En quinto término, y quizás el problema a más largo plazo y que lógicamente complementa el lado operativo o las “garras y colmillos” de la fuerza conjunta, es sin lugar a dudas el lograr un sistema logístico, “la cola”, que permita apoyar a las fuerzas indistintamente cual sea su origen. Esto es ambicioso, claro, pero con un catalogamiento común y con ítemes que pueden ser comunes y mantenidos en cualquiera de las instalaciones logísticas de apoyo permitirán y acelerarán los procesos de abastecimientos logísticos a las fuerzas en el terreno. Este es sin duda el trabajo que requiere de mayor paciencia y especificidad, por lo que hay que avanzar en ese sentido, sin descuidarlo.

En ese mismo sentido, hay que buscar la forma de que se oriente el personal hacia lo conjunto, a través de un diseño de carrera que además de las motivaciones y especificidades propias de la función militar en cualquiera de las instituciones, permita también la incorporación al área conjunta, lo que debe ser un valor agregado a la formación profesional de los oficiales y suboficiales de las tres instituciones. Dentro de este contexto, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) cumple un papel preponderante y único al preparar al futuro Alto Mando de las instituciones en el conocimiento del arte del Mando Conjunto al más alto nivel de la conducción militar y asesoría en materias conjuntas, y su interacción con los otros aspectos del poder nacional.

En sexto término, no hay que olvidar que el compromiso nacional en el apoyo y sustento a los esfuerzos internacionales en apoyo a la paz involucran una tarea que puede ser importante, y donde estas variables de lo conjunto toman relevancia, y que se deben tener presente: Interoperabilidad, sistemas C4I, sistemas

de planificación de operaciones, apoyo logístico, conocimiento de idiomas y alistamiento operacional, son algunos de los elementos que facilitarán la eventualidad de empleo de fuerzas mayores en operaciones multinacionales, bajo la normativa nacional y de acuerdo a nuestra política de defensa, siendo, por lo tanto, un deber de las instituciones de estar preparadas para ello, tanto individualmente en el desarrollo de sus capacidades peculiares como en lo conjunto. En esto se ha avanzado mucho, al menos ya tenemos con Haití más de 2.500 integrantes de las FF.AA. con experiencia en interoperar en forma conjunta y combinada. Sin embargo, como profesionales de las armas, debemos insistir que la necesidad de lo conjunto apunta fundamentalmente a la esencia de lo que la nación pide a sus Fuerzas Armadas, proteger su territorio, población, soberanía y bienes que produce, evitando la guerra, mediante la disuasión, y si hay que enfrentarla: simplemente GANARLA.

Por lo que hemos visto, el avance hacia lo conjunto no es un camino fácil, pero tampoco imposible de lograr, hay innumerables barreras que vencer y el camino está lleno de escollos, algunos fáciles y otros difíciles de sortear. Lo importante, es que exista la voluntad interinstitucional para avanzar y el propósito personal de aquellos que ven en la investigación, otro método para cooperar en este esfuerzo tridimensional.

No debemos contentarnos con objetivos mezquinos de corto plazo, el proceso puede resultar largo, hay que darle tiempo al tiempo para que maduren y tomen cuerpo las ideas basales de lo conjunto, y experimentar con ejercicios en el terreno, simulaciones, juegos de guerra, ejercicios de cuadros, de mando y control, ellos permitirán ir lubricando los engranajes de lo conjunto, eliminando poco a poco la fricción¹³ (¿alguien se acuerda de Clausewitz?) y avanzar hacia unas Fuerzas Armadas capaces de integrarse conjuntamente dónde y cuándo la situación lo amerite, de acuerdo a nuestra realidad nacional, geoestratégica y de las fuerzas de que disponemos. Lógicamente, como se dijo al iniciar este trabajo, de acuerdo a la naturaleza del objetivo que se debe alcanzar o lograr.

Como dijo Julio César a las puertas de Roma, sobre el Rubicón, *“la suerte está echada”*, el tema conjunto es el futuro, y debemos dedicarle la atención que merece, desde el punto de vista académico, operativo, cultural, funcional y doctrinario de manera de acometer este cambio trascendental con fuertes esperanzas de éxito en todos los niveles que atañe.

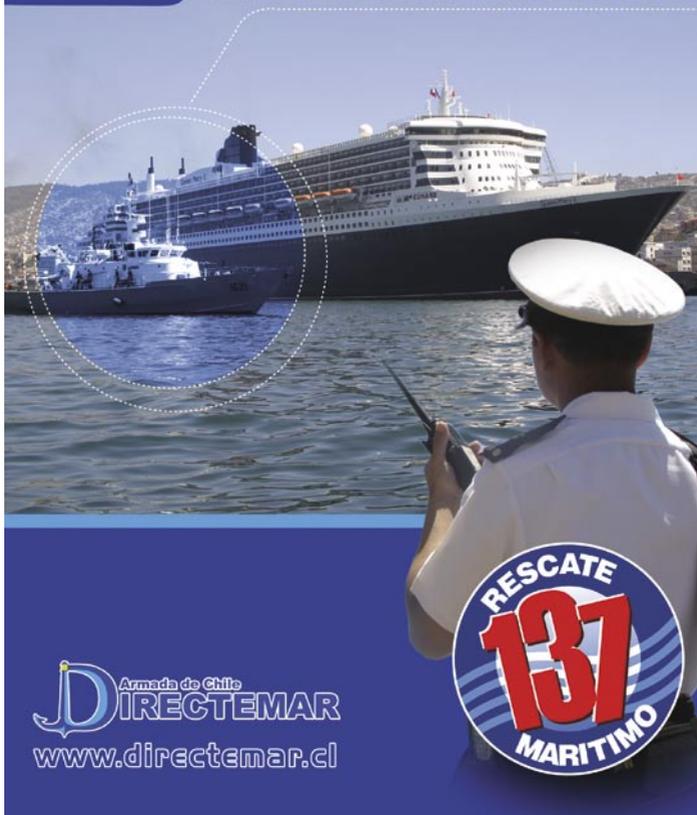
BIBLIOGRAFÍA

- CLAUSEWITZ Carl von. *“On War”*, Editado y traducido por Michael Howrad y Peter Paret , Princeton University Press, New Jersey, 1989.

¹³ Para la fricción y la incertidumbre, ver el capítulo VII del libro *“De la Guerra”* de Carl von Clausewitz. *“On War”*, Editado y traducido por Michael Howrad y Peter Paret , Princeton University Press, New Jersey, 1989.

- DFL 181 de 1960 y su Reglamento Complementario, “Crea el Consejo Superior de Seguridad Nacional y la Junta de Comandantes en Jefe.
- *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, 2002.
- SHELTON, Henry H. Gral. CJCS: “*Joint Vision 2020*” o “*Visión Conjunta 2020*”, Publicado por US Government Printing Office, Washington DC, junio 2000.
- SOTO SILVA, Julio. “Desarrollo Histórico de la Conducción Conjunta de las FF.AA. en Estados Unidos de América”, publicado en el *Memorial de Ejército de Chile* N° 472, año 2004.
- SOTO SILVA, Julio. “El Mando Conjunto”, documento inédito de trabajo preliminar para la elaboración del *Libro de la Defensa Nacional 2002*.
- ZAMARRIPA MARTÍNEZ, Eduardo. Conferencia “La OTAN en el marco de la Seguridad Internacional”, Ministerio de Defensa Nacional de Chile, año 2004.

**USTED PUEDE
NAVEGAR SEGURO**



Armada de Chile
DIRECTEMAR
www.directemar.cl



Fábricas y Maestranzas del Ejército

**Desde 1811
agregando valor a la Fuerza**

Casa Matriz Santiago:
Avda. Ejército Libertador 353,
Santiago Centro, Chile
Tel.: (562) 6718146
Fax: (562) 6718171

Fábrica Talagante:
Avda. Manuel Rodríguez 02,
Talagante, Chile
Casilla 4100 Santiago
CP.: 6512509
Tel.: (562) 5107400
Fax: (562) 5107711

Sala de Ventas:
Avda. Manuel Rodríguez 434,
Santiago, Chile
Tel.: (562) 6965195
Fax: (562) 6965418
www.famae.cl

Constantemente desarrollando nuevas tecnologías y capacidades,
además de brindar servicios de calidad en las siguientes áreas:

Municiones y Propelentes

Recuperación
de Munición de
Armamento Mayor

Desmilitarizado
de Munición de
Armamento Mayor y
Menor

Armamento Menor

Fabricación
de Repuestos
y Piezas

Fabricaciones
Especiales
apoyo a la
Producción

Sistemas de Cohetes y Misiles

Diseño
de Armas y
Entrenamiento

Programas
de verificación y
extensión de Vida Útil
de Cohetes y Misiles

Mantenimiento y Sistemas de Armas

Ejecución de Programa
de Mantenimiento
Recuperativo Integral

Desarrollo
De Proyectos Integrales
para Sistemas de Armas



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