



POLÍTICA y ESTRATEGIA

Nº 105
ENE-MAR
2007

MIGUEL NAVARRO MEZA

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

MIGUEL A. VERGARA VILLALOBOS

SEGURIDAD HUMANA, ESTADO NACIÓN Y DEFENSA NACIONAL

JULIO C. ROMERO OROZCO

INSTITUCIONALIDAD: UN CONCEPTO Y OPORTUNIDAD PARA LA INNOVACIÓN Y DESARROLLO

ANDRÉS DOCKENDORFF VALDÉS

CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES EN TORNO AL LIDERAZGO POPULISTA: EL CASO VENEZOLANO

HORACIO M. LARRAÍN LANDAETA

LA DEMOCRACIA CONSOCIATIVA COMO RÉGIMEN POLÍTICO PARA BOLIVIA

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



Nº 105

SANTIAGO, CHILE, ENERO - MARZO 2007
Publicación de la
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

REVISTA
POLÍTICA Y ESTRATEGIA
PUBLICACIÓN TRIMESTRAL



ISSN-0716-7415

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Julio E. Soto Silva

Editor

Juan Araya Díaz

Secretario

Iván Rojas Corommer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Contraalmirante Enrique O'Reilly Merino

Vocales

Francisco Le Dantec Gallardo

Doctor (c) en Estudios Americanos, mención Relaciones Internacionales

Universidad de Santiago de Chile

ANEPE. Chile.

Fernando Duarte Martínez-Conde

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica

Academia de Guerra del Ejército

ANEPE. Chile.

Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile

Magíster en Ciencia Política, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (c) Filosofía,

Universidad de Salamanca

MDN. Chile.

IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

Consejeros 2007/2008

| | | |
|-----------------------------|--|--|
| ROBERTO ARANCIBIA CLAVEL | Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile | General de Ejército en retiro. Mutualidad del Ejército y Aviación. Chile |
| FRANKLIN BARRIENTOS RAMÍREZ | Doctor en Ciencias Políticas - Universita degli Studi di Milano - Italia | Universidades: La República - Central - Tecnológica Metropolitana. Chile |
| MARIANO C. BARTOLOMÉ | Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador - Argentina | Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina |
| FERNANDO CAÑAS PALACIOS | Magíster en Negocios Universidad Adolfo Ibáñez - Chile | Metrogas S.A. Chile |
| ARTURO CONTRERAS POLGATI | Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales - Universidad de Santiago de Chile | Coronel de Ejército en retiro. ANEPE. Chile |
| ROBERTO DURÁN SEPÚLVEDA | Doctor en Ciencia Política - Universidad de Ginebra - Suiza | Instituto de Ciencia Política Universidad Católica. Chile |
| JAIME ETCHEPARE JENSEN | Licenciado en Filosofía con mención en Historia - Universidad de Chile | Departamento de Ciencias Históricas y Sociales Universidad de Concepción. Chile |
| ULDARICIO FIGUEROA PLÁ | Administrador Público - Universidad de Chile | Ex Embajador. ANEPE. Chile |
| CLAUDIO FUENTES SAAVEDRA | Doctor en Ciencia Política - Universidad de Carolina del Norte-Chapel Hill - EE.UU. | Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Chile |
| CRISTIÁN GARAY VERA | Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile | Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Chile |
| EDUARDO GARCÍA DOMÍNGUEZ | Magíster en Ciencias Políticas y Marítimas con mención en Estrategia - Academia de Guerra Naval - Chile. | Director del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Chile. |
| SÉRGIO GONZÁLEZ MIRANDA | Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile | Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique. Chile |
| OMAR GUTIÉRREZ VALDEBENITO | Magíster en Ciencia Política Aplicada - Universidad Marítima de Chile | Oficial de Marina en retiro. Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Chile |
| GUILLERMO HOLZMANN PÉREZ | Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile | Departamento de Ciencia Política - Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile. Chile |
| JEANNETTE IRIGOIN BARRENNE | Doctor (c) en Derecho Internacional - Universidad Complutense de Madrid | Facultad de Derecho Universidad de Chile. Chile |
| CRISTIÁN LE DANTEC GALLARDO | Magíster en Gestión de Negocios Internacionales - Universidad Católica del Norte - Antofagasta | General de Ejército - Director de Finanzas del Ejército. Chile |
| MIGUEL LECAROS SÁNCHEZ | Doctor en Filosofía mención Historia - Universidad París II (Francia) y Universidad del Salvador - Argentina | Decano Escuela de Aviación "Capitán Manuel Ávalos Prado". Chile |
| JOSÉ MORANDÉ LAVÍN | Doctor (c) en Estudios Internacionales - Universidad de Denver - EE.UU. | Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile |
| WALTER SÁNCHEZ GONZÁLEZ | Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame - EE.UU. | Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile |
| HERNÁN L. VILLAGRÁN NARANJO | MSc (Física) - Universidad Católica de Valparaíso | Analista/Consultor Ciencias, Tecnología y Políticas Públicas. |
| IVÁN WITKER BARRA | Doctor en Comunicaciones - Universidad Carlos IV de Praga - República Checa | ANEPE. Chile |

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, serán 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 diskette correspondiente o remitirlo por medio de Correo Electrónico.
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, sólo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el texto para una mejor compresión 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. La referencia bibliográfica que identifica la fuente debe indicar el año de publicación y las páginas que comprende el libro o el artículo. Por ejemplo, el título de una revista puede abreviarse o ir completo. (Ejemplo 1: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”, MERLOS GARCÍA, Alfonso, *Polít. Estratég.*, N° 102, 2006, pp. 9-36. Ejemplo 2: “Sabía que la URSS colapsaría”, Diario *El Mercurio*, Cuerpo de Reportajes 05-11-2006, pp. 23-25.
 - Los autores deben incluir palabras claves para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet. Por ejemplo: “La misión de las

Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo, terrorismo, conflictos asimétricos.

Las palabras claves deben estar en un segundo idioma, al igual que el título y el resumen (abstract).

- Adjuntar un breve resumen (abstract) del tema, **en español y en inglés**, de una extensión máxima de 15 líneas.
 - Adjuntar breve currículum del autor, (principalmente con sus títulos y grados académicos), además de sus datos de dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.
5. Cada artículo es sometido a revisión de evaluadores externos o de académicos de la ANEPE. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los artículos que, por alguna razón, no sean aprobados por el Consejo de la revista, serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
- También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la revista.
6. El sumario de la revista podrá ser consultado en la página web de la ANEPE (<http://www.anepe.cl>), donde se incluirá un resumen del contenido de cada uno de los artículos.
 7. Los escritos deberán ser remitidos al Director de la revista “**Política y Estrategia**”.
 8. Para cualquier información sírvase contactarse al Correo Electrónico publicac@anepe.cl

SUMARIO

| | Página |
|--|--------|
| ★ Editorial _____ | 9 |
| ★ Hacia una nueva Política de Defensa. Notas para un debate necesario (II parte) _____ Profesor Miguel Navarro Meza | 11 |
| ★ Seguridad Humana, Estado Nación y Defensa Nacional _____ Almirante (R) Miguel A. Vergara Villalobos | 58 |
| ★ Institucionalidad: Un concepto y oportunidad para la innovación y desarrollo _____ Señor Julio C. Romero Orozco | 82 |
| ★ Consideraciones en torno al liderazgo populista: El caso venezolano _____ Señor Andrés Dockendorff Valdés | 94 |
| ★ La democracia consociativa como régimen político para Bolivia _____ Señor Horacio M. Larraín Landaeta | 111 |

EDITORIAL

La definición de una nueva Política de Defensa es uno de los desafíos actuales y relevantes de esta función primaria del Estado. Esta edición abre su contenido con el segundo artículo sobre el tema, elaborado por el abogado, científico político y profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Miguel Navarro Meza.

En su ensayo, el académico parte de la base de que la comunidad internacional genera una mayor demanda hacia las potencias medianas –entre las que se ubica Chile– para que asuman una participación más activa en su responsabilidad para afianzar la paz y la seguridad en el mundo, como una parte importante en que la Política de Defensa concurre al desarrollo de las relaciones internacionales de Chile y su acción en el ámbito internacional.

El almirante (R) Miguel Ángel Vergara Villalobos aborda, en el segundo artículo, un tema que se ha instalado en la agenda internacional en la última década: el de la seguridad humana. En su trabajo, plantea que este concepto –nacido al promediar la década de los 90– ha perdido fuerza a partir de los atentados contra las Torres Gemelas. Según su análisis, de alguna manera se ha vuelto a la concepción de la seguridad como una condición que se alcanza cuando las amenazas y vulnerabilidades de un país son neutralizadas o atenuadas, mediante un armónico equilibrio entre la defensa y desarrollo.

El tercer artículo de este número pone el acento en la incapacidad de los “gastados modelos e ideologías” para buscar soluciones que satisfagan las demandas de la seguridad y el desarrollo, estrechamente ligados –según el autor, Julio Romero Orozco– a las urgencias medioambientales y de recursos naturales.

El caso venezolano se ha convertido en materia curricular en universidades y centros de estudios internacionales a raíz del fortalecimiento del modelo populista, en un continente plagado de experiencias de este tipo de liderazgo. El investigador Andrés Dockendorff Valdés, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile analiza en detalle la situación en el país ubicado en el extremo norte de Sudamérica, con la advertencia de que el término populismo ha sido a veces empleado indiscriminadamente para describir una variedad de regímenes políticos y sus respectivos líderes.

El último artículo de la presente edición está dedicado a Bolivia. Su autor, Horacio Larraín Landaeta, argumenta que la llamada democracia consociativa o de consenso –de acuerdo a la definición sobre democracia liberal que entrega Arend Lijphart– es la respuesta adecuada al problema de estabilidad y gobernabilidad de la democracia en el vecino país. En su ensayo, el articulista afirma que este modelo

parecer ser la única salida que se le presenta a las élites bolivianas para librarse del carácter centrífugo de su régimen político actual.

Con este heterogéneo contenido, la revista “Política y Estrategia” procura interesar a los lectores en los más variados temas que integran la agenda de tópicos internacionales vinculados a la Seguridad y la Defensa, tanto en nuestro hemisferio como en el mundo.

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

MIGUEL NAVARRO MEZA**

La Política de Defensa es una de las políticas públicas más acotadas y condicionadas por factores políticos externos y domésticos de los países. Esta segunda parte relaciona los diversos aspectos teóricos de la Política de Defensa con los elementos específicos que deben ser considerados al momento de la definir una nueva Política de Defensa Nacional o actualizar la actualmente vigente. En el plano global, el proceso de definición o actualización de tal política se verá afectado por la posición que Chile ocupa en el Sistema Internacional y por la mayor demanda que existe hacia las potencias medianas para que asuman una mayor responsabilidad en el logro de la paz y la estabilidad internacional. En el nivel regional, la nueva Política de Defensa será condicionada por la vigencia de políticas de poder, por la tendencia hacia el establecimiento de esquemas de seguridad cooperativos y por los factores históricos que regulan las relaciones de seguridad regionales.

Palabras clave: Política de defensa – seguridad internacional – relaciones civiles-militares – estrategia – políticas públicas.

TOWARDS A NEW NATIONAL DEFENCE POLICY. NOTES FOR A NECESSARY DEBATE

Defence Policy is, among the public policies, one of the most affected and framed by internal and domestic political issues. This second part of a two -part article, links the various theoretical aspects of the Defence Policy with the specific components that should be taken into account in the definition of a new National Defence Policy for Chile or the modernization of the one currently in force. In the global perspective, this procedure will be affected by Chile's present position in the International System and by the growing demands that the System is pressing upon medium powers to make a grater contribution towards international peace and stability. At regional level, Chile's new Defence Policy will be framed by the presence of local power politics, by the trend towards co-operative security

* La I parte de este artículo fue publicada en la revista "Política y Estrategia", edición N° 103, correspondiente al período julio-septiembre del 2006.

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

schemes and by the historic issues that still affect local security issues.

Key words: Defence policy – international security – civil-military relations – strategy – public policies.

IDEAS PRELIMINARES

La definición de una nueva Política de Defensa Nacional es un uno de los tópicos actuales y relevantes de la defensa. Este proceso constituye junto con la modernización del Ministerio de Defensa, con el reemplazo del Sistema de la Ley del Cobre, con la estructuración de una nueva carrera para el personal de las Fuerzas Armadas y con la reforma de la Justicia Militar, el cúmulo de temas que constituyen la Agenda de la Defensa de la actual Administración;¹ además, y esto es muy evidente, los cuatro primeros tópicos están estrechamente interrelacionados y sus procesos definitarios, íntimamente concatenados.

Sin embargo, la definición de una nueva Política de Defensa no se agota en la agenda del ministerio. Desde luego, la Política de Defensa en su óptica teórica es una de las políticas públicas más dinámicas y evolutivas, en cuanto está afectada y condicionada por factores domésticos e internacionales que evolucionan en forma independiente unos de otros, pero cuyos efectos sobre la función de defensa son permanentes.² En este sentido, es necesario tener presente que la actual Política de Defensa, definida por primera vez en el **Libro de la Defensa** 2002, tiene ya cuatro años de vigencia, lo que sugiere comenzar los estudios de su eventual reemplazo.

Por otra parte, hay que considerar que las políticas públicas, incluida la de Defensa, reflejan las orientaciones filosóficas y los postulados políticos de cada administración y, en cuanto tal, son propias de cada gobierno y representan su visión del bien común, de la marcha de la sociedad y de la inserción del país en el sistema internacional. De ahí que cada gobierno defina sus políticas específicas, proceso que se extiende incluso a aquellas que, como la de Defensa o la Política Exterior, deberían tener más permanencia dentro de su condición de Políticas de Estado.³

1 El tema fue aludido por la Ministra de Defensa Nacional con motivo de su clase magistral el día de la inauguración del Año Académico de las Fuerzas Armadas, marzo de 2006, oportunidad en que se refirió a la definición de una nueva política durante el año 2008 para ser luego promulgada el año 2009.

2 Ver I Parte del presente artículo, Ideas Preliminares.

3 Las Políticas de Estado son, en su acepción teórica, aquellas que por su naturaleza deberían ser consensuadas entre todos los referentes políticos de modo que las naturales alternancias en el poder, propias del sistema democrático, no afecten ni su esencia ni su ejecución. Sin embargo, la condición de Políticas de Estado debe ser relativizada por el mismo hecho que cada política pública, inevitablemente, reflejará los postulados de la administración que las define. Naturalmente, en el caso de las políticas de Estados, éstas tendrán tal calidad en la medida que en su proceso definitorio hayan intervenido de modo efectivo, real y eficaz las fuerzas políticas que en ese momento constituyen la oposición y que, como correlato, sus aportes hayan sido efectivamente incorporados en las políticas respectivas. Existen varias formas de canalizar los aportes de las fuerzas políticas de oposición en las políticas públicas. Ver a este respecto I Parte del presente artículo, nota 22.

Por otra parte, pero en este mismo sentido, cabe agregar que para las elecciones generales de diciembre de 2005 - enero de 2006, las cuatro candidaturas incluyeron acáپtes sobre Defensa Nacional en sus programas de gobierno, las que evidenciaron significativas afinidades –y también destacadas discrepancias– especialmente en cuanto a la organización superior y la conducción política de la función de defensa. Esto proporcionaba, al menos en teoría, una base sólida para discutir la nueva política y generar, en lo posible, consensos importantes a su respecto.

Por otra parte, el país ha evolucionado considerablemente en los últimos años, especialmente en su proyección internacional y en su posición en el concierto de las naciones. Asociado a lo anterior está el tema de su responsabilidad en la consecución de la paz y la seguridad; es un hecho que la comunidad internacional está generando una mayor demanda hacia las potencias medianas para que asuman una participación más activa en este campo, manifestada fundamentalmente en las operaciones de paz. Este tema ha sido incorporado progresivamente en la ejecución de la función de defensa principalmente en el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, en ejecución desde mediados del decenio anterior, y está contemplado, también, en la reforma y modernización del Ministerio de Defensa.⁴ Sin embargo, este es un proceso evolutivo que tiene y tendrá efectos sobre prácticamente todos los campos de la función correspondiente, incluyendo por cierto, la cuestión financiera y en cuanto a tal, debe ser debidamente aquilatado en la definición de la Política de Defensa.

A lo anterior es necesario agregar la evolución de la seguridad internacional y sus efectos sobre la condición de seguridad de Chile. Desde luego, la Posguerra Fría se ha caracterizado por un considerable desarraigo y desestructuración de los esquemas rígidos, predecibles y estables de la confrontación Este-Oeste. Estos han sido reemplazados por un escenario complejo y evolutivo, de alta incertidumbre, con nuevas formas de violencia política, la disminución de los conflictos clásicos entre Estados pero el incremento de los conflictos internos y, especialmente, aquellos de naturaleza “interméstica”⁵ y, aparentemente, un menor valor del Derecho Internacional en la consecución de la paz y la estabilidad. Estrechamente relacionado con lo anterior está la cuestión de las “nuevas amenazas”, varias de las cuales tienen significativas dimensiones militares. Tampoco es ajena a la condición de seguridad del país la mayor valoración que se asigna hoy día a las magnitudes regionales en la seguridad mundial, como opuestas a las visiones globales que la

4 Así, por ejemplo, en el Proyecto de Ley de modernización del Ministerio de Defensa Nacional se alude a las operaciones de paz en diversos acáپtes, tanto en el ámbito de la conducción estratégica cuanto en el de asesoría.

5 Los conflictos “intermésticos” son aquellos de naturaleza interna, que se combate principal o únicamente en el territorio de un Estado pero cuyos efectos de seguridad, militares, económicos y humanitarios se proyectan hacia los países vecinos. Asociado a lo anterior, los conflictos intermésticos muchas veces generan vacíos de poder que alteran las ecuaciones estratégicas regionales. Un típico conflicto interméstico de este tipo fue el del Líbano en los años 70, cuyas reverberancias se extiende hasta la actualidad.

caracterizaron desde mediados del S. XVIII. Este fenómeno, a su turno, perfila la importancia de las potencias medias regionales, condición aplicable a Chile. Es necesario tener presente, que además de la desregulación de la situación de seguridad internacional, la mayor responsabilidad de Chile es la consecución de la paz y la estabilidad, ya que su exposición a las dimensiones y efectos militares de las nuevas amenazas se presentan estrechamente interrelacionadas y concatenadas en sus efectos sobre la forma de ejecutar la función de defensa.

Por otra parte, en el entorno de seguridad más inmediato de Chile se aprecia el surgimiento de ejes ideológicos regionales que proclaman visiones políticas y económicas alternativas y aun contrapuestas a las consensuadas mayoritariamente por la sociedad chilena. Estos ejes tienen un componente retórico y discursivo pero también incorporan una dinámica de acción política concreta; esta se manifiesta tanto en la actividad diplomática formal de los países que los integran como en la actividad personal de sus dirigentes. Paralelamente se aprecia en estos ejes ideológicos una dimensión militar que, concretada especialmente en la vinculación entre Venezuela y Bolivia, tiene efectos sobre la ecuación de seguridad del Cono Sur y, por su intermedio, directamente sobre la de Chile.

Fluye de lo expresado que la condición de seguridad de Chile está en franca evolución. La estabilidad que la caracterizó desde la solución definitiva de la cuestión de Tacna y Arica en 1929, ha sido reemplazada por una situación de mayor fluidez, evolutiva, y relativamente incierta, lo que de suyo justifica la discusión sobre una nueva Política de Defensa Nacional. En este escenario, tanto los factores domésticos como internacionales inherentes a la Política de Defensa apuntan a la definición de una nueva política o al menos, a una actualización sustancial de la actual.

La definición de una nueva Política de Defensa deberá asumir, además, que desde mediados del decenio pasado, las Fuerzas Armadas ya están efectuando procesos de modernización institucional, los que han desarrollado en forma independiente unas de otras y del Ministerio de Defensa, aunque con la venia nominal de éste. Esas iniciativas se han extendido a los ámbitos tecnológicos, organizacionales, de instrucción, de administración financiera y de recursos humanos de cada fuerza. Además, representan su visión individual respecto de la situación estratégica del país, a la evolución del pensamiento y la doctrina militar y a su contribución individual al desarrollo y posicionamiento internacional del país.

Por otra parte, el Libro de la Defensa 2002 reconoce expresamente la ausencia de una Política de Seguridad Nacional.⁶ Esto es especialmente complejo

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

habida consideración que dicha política es, normalmente, la expresión de una Gran Estrategia Nacional, la que a su turno implica la utilización sinérgica de todos los factores del poder en la inserción internacional de un Estado.⁷ Esta es una cuestión crucial en la proyección estratégica y de seguridad de Chile en cuanto la definición de tal estrategia facilitará grandemente su posicionamiento internacional, haciendo más eficientes y eficaces sus esfuerzos; además será la mejor y posiblemente la única forma de superar una debilidad endémica del país en este ámbito: la falta de coordinación y, en algunas oportunidades, el franco divorcio entre su Política Exterior y su Política de Defensa.

Es así como el proceso de modernización y actualización de la Política de Defensa Nacional debería, al menos, efectuarse en términos de:

- i) Incluir en plenitud la condición de potencia mediana emergente de Chile y los efectos que ello trae aparejados 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 de 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.

Esto explica el sentido de esta segunda parte. Se trata de identificar y analizar los elementos –nuevos y antiguos, internos y externos– que inciden en la seguridad exterior del país y luego ponderar la forma cómo estos influirán en la definición de una nueva Política de Defensa y en la ejecución de la función respectiva. Naturalmente, esta Política de Defensa compartirá las características, condicionantes y limitaciones de toda política de esta naturaleza. En esta óptica, la nueva política deberá asumir los elementos inmutables que caracterizan la Política

7 Ver I Parte de este artículo, nota 11.

de Defensa de Chile, reconocer los componentes y condicionantes que hereda de las anteriores administraciones y aquilatar los nuevos elementos y factores de seguridad que afectan la posición internacional de la república, subsumiendo y armonizándolos todos. Este último ejercicio, sin duda, es el más complejo y de mayor trascendencia y el que representa un mayor desafío intelectual y, eventualmente, también político.

I. UNA NUEVA DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE DEFENSA

Naturalmente, la modernización de la Política de Defensa chilena implica asumir, en primera instancia, una concepción de la misma más amplia y omnicomprensiva que la actual. La definición vigente, contenida en el Libro de la Defensa 2002, la describe como el “*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 contribuir al logro de los demás objetivos nacionales*”; además, siempre según el libro, esta política “*entrega los lineamientos generales para estructurar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros pueden alzar contra el interés nacional*”. Esta es, por cierto, una definición clásica y representa una visión convencional sobre la naturaleza, alcances y contenidos de las políticas públicas.⁸ De igual modo, es concordante con la visión esencialmente convencional y limitada que ha permeado al estamento militar chileno desde mediados del S XIX.⁹ En tal sentido, esta definición está acorde con las realidades en las cuales se ha enmarcado la ejecución de la función de defensa hasta fines del decenio de 1980. Sin embargo, resulta hoy día evidente que dicha definición siendo válida, puede ser insuficiente, principalmente por la evolución que han experimentado los escenarios de la defensa y la condición de seguridad del país. Tampoco la definición vigente es plenamente acorde con los nuevos cometidos de la función de defensa en los sistemas comparados ni con la creciente complejidad en la ejecución de la misma, derivada de las nuevas formas de violencia política en el sistema internacional y de las dimensiones militares de la misma.

8 En relación a la definición vigente de Política de Defensa, ver *Libro de la Defensa* 2002 Parte III “Política de Defensa Nacional” Capítulo 1; Conceptos y Definiciones, p. 77. En relación a los contenidos de las políticas públicas, se sugiere LAHERA P., Eugenio. *Introducción las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2002, Primera Parte.

9 Esta visión se desarrolló gradualmente desde comienzos del decenio de 1870 y fue una respuesta mancomunada de la clase política y del estamento militar ante el deterioro progresivo de la situación de seguridad de Chile, especialmente en relación al Perú y Bolivia, pero también con Argentina. En el campo netamente doctrinal, esta visión se materializó en la idea de un Equilibrio Estratégico, concretado en la disusión frente a potenciales amenazas al territorio nacional. Luego de un corto interregno a fines del siglo XIX, caracterizado por una visión más proactiva de la defensa, en el s. XX, maduró a un modelo estratégico esencialmente defensivo, lo que fue concordante con su decadencia militar progresiva, propia de la primera mitad del siglo, del abandono de su Política de Poder y de la ruptura del consenso de la clase política respecto de la función de defensa, lo que ocurrió a comienzos de los 30 y se concretó en la denominada “Reacción Civilista”. Este modelo resultó además, concordante con la posición de que ocupaba entonces Chile en el sistema internacional: una potencia de tercer orden, alejada de los grandes centros políticos de decisión internacional y comparativamente irrelevante en la ecuación de poder mundial. El modelo reduccionista fue también armónico con la condición de estabilidad que caracterizó a la situación de seguridad de la república en el mismo período.

En esta perspectiva, parece necesario adecuar el concepto mismo de Política de Defensa en términos de definirla 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 de la posición 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 eficiencia y eficacia.¹⁰

Esta definición tiene, al menos, tres ventajas sobre la actual, a saber:

- 1) Es más amplia, en cuanto incorpora no sólo aquello relativo a la defensa y protección del territorio sino que comprende los contenidos modernos de la función de defensa, especialmente su condición de instrumento de la política exterior del Estado y de su posicionamiento en el sistema internacional.
- 2) Alude en forma específica a la cuestión de los medios y recursos para implementar la función de defensa, especialmente la apropiación y el manejo de los recursos financieros correspondientes, y
- 3) Por último, pero de ninguna manera es lo menor, asegura la adhesión de la Política de Defensa al concepto de *accountability*, es decir al ejercicio del gobierno responsable. Este último punto es fundamental en la medida que por una parte, es un componente de la conducción política de la defensa¹¹ y, 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 de su ejecución. Además, esta legitimidad es tanto mayor cuanto mayor es la posibilidad del Estado de utilizar, respecto de la Política de Defensa, sus instancias formales de fiscalización lo que incluye tanto sus instancias políticas como las judiciales.¹²

10 Definición del autor.

11 Ver a este respecto, NAVARRO, Miguel. La Conducción Política de la Defensa Revista “*Política y Estrategia*” Nº 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago de Chile, 2005, Parte III.

12 Esta es una cuestión fundamental en el campo de las relaciones cívico-militares en Chile. La demanda por una mayor transparencia en el campo de la defensa ha sido especialmente perceptible a propósito del debate sobre la modernización o eventual reemplazo del Sistema de la Ley de Cobre. Sabido es que las especiales características del sistema, específicamente el carácter reservado de su legislación de sustento y la no participación del Congreso en los procesos decisionales de las adquisiciones militares, han exacerbado tal percepción en la opinión pública en términos de condicionar y casi diríase desvirtuar el debate sobre los méritos y debilidades del sistema. Más allá de este aspecto específico, la demanda por una mayor transparencia en el campo de la defensa es concordante con lo que se aprecia en los sistemas comparados. Con todo, este es un tema de alta sensibilidad y complejidad en su solución y la autoridad pública debe encontrar el punto de balance entre la transparencia y la reserva propia de los temas militares.

Esta definición tiene, además, la ventaja que permite incorporar en el seno mismo del concepto, la complejidad de la función de defensa actual en Chile y, paralelamente, asume que el contenido de esta función es más amplio de que los meros parámetros regionales aunque incorpora a estos en plenitud. Fluye en consecuencia de lo expresado que la definición anotada representa mejor los actuales elementos componentes de una Política de Defensa y es por tanto, más funcional a su modernización, todo lo cual es especialmente relevante para el caso de Chile.

II LOS ELEMENTOS FORMATIVOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

Sabido es que la Política de Defensa, como toda política pública, está acondicionada y condicionada por una multiplicidad de factores; de hecho, esta política es una de las más afectadas por elementos externos y domésticos; además, muchos de los factores condicionantes de la Política de Defensa son más inmutables y complejos que los que afectan a las demás políticas públicas.

A. Factores externos y domésticos

- 1) *Factores Externos: elementos dinámicos*
 - *Las realidades de la Política Internacional y la evolución de la posición internacional de Chile*

El elemento condicionante más significativo de las políticas de defensa de cualquier país es su posición relativa en el sistema internacional, su poder y su estatus o condición en el concierto de las naciones. Esta posición determina tanto sus opciones en el sistema como su capacidad de actuar en éste y también sus responsabilidades para con los demás Estados, especialmente en el ámbito de la seguridad. Por otra parte, la posición de los países en el sistema internacional es esencialmente dinámica y evolutiva. Los países cambian su ubicación en la ecuación de poder del sistema conforme a una serie de mecanismos complejos y en períodos de tiempo variados: así, mientras Austria dejó de ser una potencia mundial en sólo cuatro años (1914-1918), Estados Unidos requirió casi ciento cincuenta años para convertirse en una de las potencias rectoras del sistema internacional (1776-1917).

El sistema internacional es un sistema social como cualquier otro y, en tal condición, tiende a reflejar los intereses de sus integrantes más poderosos. Esto se concreta en un proceso permanente de redistribución del poder al interior del sistema. En consecuencia, a lo largo del tiempo, uno o varios de los factores de poder de cada país evolucionan y con ellos la posición rela-

tiva de dicho Estado en el sistema internacional. Es necesario destacar en este punto que la evolución de un país se manifiesta normalmente en dos planos: en una perspectiva global, dentro del conjunto total de la comunidad de las naciones y en una óptica regional, limitada a su entorno geográfico directo. Aunque en algunos casos la diferencia es sutil y en consecuencia difícil de apreciar, en otros esta doble perspectiva es nítida y sus efectos son igualmente más perfilados.¹³

Todo esto tiene efectos directos sobre la definición de su futura Política de Defensa de Chile. En los últimos años, el estatus internacional del país ha evolucionado sustancialmente. Chile es actualmente una Potencia Mediana Emergente, categoría que implica que se trata de un país cuyos componentes del poder se encuentran en fase incremental. Este fenómeno es perceptible tanto en la óptica global como en la perspectiva regional.

Esta nueva posición internacional del país contrasta notoriamente con la ubicación que tuvo en el escenario global durante casi todo el siglo XX: un Estado comparativamente débil, con una limitada influencia en los acontecimientos mundiales y ubicado en un escenario geográfico alejado de los centros de decisión política y estratégica. Con todo, es necesario tener presente que Chile tuvo entonces un prestigio internacional que excedía la ecuación absoluta de sus factores de poder. Este obedeció a dos factores principales: la estabilidad de su sistema político y la seriedad y responsabilidad de su política exterior y de su diplomacia. A lo anterior, debió agregarse el prestigio de sus Fuerzas Armadas, sustentado en su capacidad profesional y en su historia militar. Entonces, el mayor prestigio del país contribuyó a matizar su muy desmedrada condición en el sistema internacional, mas no a eliminarla completamente.

13 Un ejemplo de cambio de estatus con efectos distintos según el plano de referencia utilizado es el de Alemania en la segunda mitad del siglo XIX. A contar de 1870, Alemania se consolidó como la primera potencia continental en Europa, en un proceso de creciente potenciamiento que duró hasta 1914. Al mismo tiempo, la comunidad internacional reconoció a Alemania un estatus de gran potencia mundial, lo que le permitió adquirir colonias de menor cuantía en África, el Pacífico Central y China. Con todo, ese reconocimiento era relativamente honorífico: Alemania no estaba en condiciones reales de influir de modo decisivo en los acontecimientos mundiales que ocurriesen más allá del escenario estratégico y político de Europa; sus territorios coloniales eran débiles, estaban aislados y la metrópoli no podía protegerlos y, además, Berlín carecía de capacidad de proyección de fuerza distante de su territorio nacional. Alemania se transformó en una potencia de primer orden en su entorno regional, pero no adquirió una condición efectiva de gran potencia mundial; esta última era en buena medida, ficticia. Todo esto quedó demostrado en los primeros meses de la Gran Guerra: sus principales fuerzas navales de ultramar fueron destruidas en la Batalla de las Falklands en noviembre de 1914, sus posesiones de ultramar en China y el Pacífico fueron ocupadas por el Japón y sus colonias de África quedaron aisladas e impotentes durante todo el transcurso del conflicto. El caso inverso es el de Estados Unidos. Washington adquirió intereses globales y capacidad de influir en los acontecimientos mundiales en forma casi simultánea (en tiempos históricos, claro está) con la consolidación de su influencia en el Hemisferio Occidental; entre el término de la Guerra Civil en 1865 y mediados del decenio de los 1890, Estados Unidos generó y consolidó su hegemonía regional y al mismo tiempo se convirtió en potencia mundial efectiva, con intereses y capacidades globales. Este último proceso quedó consolidado en abril de 1917, al entrar en la Primera Guerra Mundial.

La actual evolución de la posición internacional de Chile es igualmente evidente en el entorno regional. Sin embargo, aquí es comparativamente menos perceptible; Chile ha sido siempre un actor local de gran relevancia, aún en sus períodos de mayor debilidad relativa.¹⁴ Por otra parte, salvo algunos períodos a fines del siglo XIX, a principios del siglo XX y a comienzos del actual decenio, ha sido un actor regional renuente y, por lo tanto, no ha intentado ejercer liderazgos regionales, al menos en forma consciente y deliberada, todo lo cual hace menos notorio su incremento de posición en el entorno local. Sin embargo, este no ha pasado desapercibido. Chile es considerado hoy día como un modelo de desarrollo sostenido y coherente y su sistema político es igualmente apreciado como ejemplo de estabilidad, eficacia y representatividad, todo lo cual refuerza su tradicional condición de actor regional de alto perfil y relevancia. Sin embargo, esta evolución también tiene un lado oscuro, en la medida que es un hecho que a nivel regional, nuestro país es percibido como un actor confrontacional, distante y poco solidario, no obstante el regionalismo abierto que ha caracterizado a su política exterior desde 1990. En el campo de la seguridad internacional, esta percepción local ha contribuido, por ejemplo, a las permanentes críticas que generan las adquisiciones militares chilenas, especialmente en Perú y Bolivia.¹⁵

Cabe hacer presente que, en términos generales, durante el decenio de 1990 la Política Exterior de Chile no asumió plenamente la nueva posición del país aunque, paradojalmente, la reincorporación internacional del país, proceso propio de la transición a la democracia, contribuyó a su generación.¹⁶ Tampoco la Política de Defensa, entonces en una fase muy embrionaria de definición formal, la consideró.¹⁷ La situación cambió en el decenio si-

14 Posiblemente el período de mayor debilidad relativa del país, especialmente en el plano militar, ocurrió como consecuencia de la denominada “Reacción Civilista” a comienzos del decenio de 1932. Esta fue una actitud mancomunada de la clase política en su conjunto, una suerte de “revancha” contra las intervenciones militares en política que habían jalónado la década anterior. Se materializó como un acuerdo tácito de todas las fuerzas políticas para apartar a las FF.AA. del desarrollo nacional, separarlas definitivamente de la política contingente y confinarlas a sus cuarteles. Este proceso tuvo varias aristas, una de las cuales significó la suspensión de la inversión de capital de la defensa y una fuerte disminución del gasto operacional y de personal de las FF.AA.

15 Las críticas a las iniciativas de adquisiciones militares chilenas que usualmente se efectúan en Perú, Bolivia y en otros actores regionales, tanto a nivel oficial como oficioso, responden a varios factores más: la especial sensibilidad en temas de seguridad respecto de Chile que existe en dichos países y que deriva de la historia de conflictos armados del siglo XIX, el interés en generar apoyo extrarregional a sus demandas reivindicativas y, además, intentos de afectar el debate doméstico sobre compras de sistemas de armas. En relación a este último aspecto cabe agregar que el tratamiento imprudente que algunos analistas dan al tema de las adquisiciones militares contribuye a este efecto.

16 Uno de los aspectos más notorios del proceso de transición a la democracia o más precisamente de la re-democratización fue la reincorporación internacional del país. Este proceso puede ser definido como el esfuerzo deliberado y consciente desarrollado por la política exterior del país para superar el relativo aislamiento político (ya que no comercial) que afectó a Chile durante el régimen militar.

17 El *Libro de la Defensa* 1997 que constituye la manifestación más embrionaria de la definición formal de la Política de Defensa, no recogió esta nueva condición internacional del país ni analizó o sistematizó sus

guiente cuando el Presidente Lagos, ya en su campaña, asumió la nueva condición del país y diseñó una estrategia orientada a dar formalmente a Chile una posición de mayor perfil internacional.¹⁸ Posteriormente, durante su administración, firmó 14 tratados comerciales con un total de 47 países y priorizó, además, una agenda política en la que la contribución del país a la seguridad internacional tuvo una posición preeminente. Incidentalmente, en este período comenzó un proceso tímido, jalónado de altibajos y aún lejos de concluirse, de coordinación entre relaciones exteriores y defensa, una de las debilidades endémicas de la actitud internacional del país. El epítome de todo este proceso fue el inicio de la participación de Chile en la Operación de Haití, primero bajo la égida de la Fuerza Multinacional Provisional, FMP, en 2004 y luego, como integrante de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, MINUSTAH, la que continúa hasta hoy día.¹⁹

El incremento de la posición relativa de Chile en el sistema internacional tiene, desde luego, variadas aristas. En el ámbito de la seguridad internacional, implica en primer lugar, asumir las responsabilidades y los riesgos propios de tal condición, desarrollando las capacidades militares correspondientes. En segundo término, la evolución de Chile conlleva tener que responder a las demandas que efectúa la comunidad internacional hacia las potencias medianas para que asuman una mayor cuota de responsabilidad en la materialización de la estabilidad y la paz internacionales.²⁰ Asociado a lo anterior se tiene la mayor valoración que actualmente poseen las regiones en el contexto de la seguridad internacional, fenómeno igualmente propio de la Posguerra Fría y que contrasta con la aproximación global que la caracterizó desde mediados del siglo XVIII. Para Chile, esto implica, por una parte incrementar su participación en Operaciones de Paz, lo que a su turno hace necesario generar un consenso amplio en la clase política chilena a este respecto,²¹ y paralelamente asumir los desafíos de seguridad

efectos para con la ejecución de la función de defensa. Antes bien, dicha publicación sólo recogió y sistematizó –aunque de modo algo incompleto– la aproximación más convencional a la función de defensa que las Fuerzas Armadas habían incoado, con la anuencia formal del nivel político, desde comienzos del siglo XX. Ver nota 23.

- 18 Ver a este respecto, Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia “Crecer con Igualdad”. Capítulo de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile 1999.
- 19 En la FMP, la participación de Chile incluyó 331 hombres del Ejército y la continuación de la misión, bajo el amparo de MINUSTAH, incorporó inicialmente 308 integrantes del Ejército, 174 de la Armada, 49 de la Fuerza Aérea, 32 Carabineros y 1 de la Policía de Investigaciones.
- 20 Ver Capítulo II, Párrafo A, Nº 1. La mayor valoración de paz y la estabilidad internacional.
- 21 Un episodio muy interesante asociado a la formación de consensos en relación a la participación chilena en Operaciones de Paz fue la creación, a fines del año pasado, de la Comisión Especial de Operaciones de Paz en el Senado. Su finalidad primaria es la de generar un marco regulatorio normativo para la participación de fuerzas militares, policiales y funcionarios del Estado en actividades de este tipo. Sin embargo, cabe destacar que, desde la óptica poliológica, la generación de los consensos necesarios así como de la iniciativa en esta materia son parte de la conducción política de la defensa radicada en sede ejecutiva. En esta perspectiva, los efectos de esta comisión en la dinámica futura de la conducción política de la defensa en Chile están aún pendientes.

implícitos en su condición de potencia relevante en la ecuación estratégica regional. Este último aspecto, naturalmente, apunta a mantener la disuasión como uno de los pilares de la Política de Defensa Nacional tal como fue establecido en el Libro de la Defensa 2002.²²

No menos importante es la cuestión de la Dinámica de la Defensa. Este concepto fue originalmente acuñado por Buzan²³ y se refería, en lo sustancial, a la necesidad que hubiese una equivalencia entre el nivel tecnológico general de un país y la tecnología disponible a sus fuerzas militares, la denominada aproximación tecnológica. Posteriormente, ha evolucionado y actualmente postula la existencia de una vinculación armónica y racional entre la posición que un Estado ocupa en el sistema internacional y la capacidad militar de la que dispone. Esta es la aproximación estratégica del concepto. La Dinámica de la Defensa debe asumir la totalidad de los cometidos de la función de defensa de un Estado y conjugarlos con las necesidades estratégicas que se derivan de la posición de ese país en el concierto de las naciones. En el caso chileno, ello implica: i) superar formalmente la referencia esencialmente regional de la problemática de seguridad del país y asumir su condición más global, ii) subsumir la referencia regional en la óptica global, iii) desarrollar las concepciones doctrinales, estratégicas, tácticas y tecnológicas asociadas a tal situación, y iv) definir una Política de Adquisiciones Militares que asuma en plenitud los requerimientos tecnológicos de la defensa derivados de la nueva posición internacional del país y que subsuma definitivamente las referencias regionales en las definiciones tecnológicas dentro de los más amplios parámetros de la función de defensa.

Además, la evolución de la posición internacional de Chile implica una mayor exposición a los avatares y riesgos de la seguridad internacional. Este es un fenómeno inevitable; en la medida que un país incrementa su perfil internacional, incrementa al mismo tiempo su vulnerabilidad a los riesgos y amenazas existentes en el sistema. Este proceso puede matizarse o reducirse con una actitud restrictiva en la política internacional –la neutralidad al estilo de los países nórdicos durante la Guerra Fría no existe más luego del término de la Confrontación Este-Oeste– pero esta alternativa no está abierta a todos los Estados y en todo caso, sus efectos no son absolutos.

Por otra parte, este proceso está asociado a uno de los fenómenos más propios de las potencias mediadas en la actualidad: el hecho que su influen-

22 *Libro de la Defensa Nacional*, Parte III, N° 1, numeral 4.

23 BUZAN, Barry. *Military Technology & International Relations*. McMillan / International Institute for Strategic Studies, 1991, Parte II N° 5.

cia en el sistema internacional es inferior a su vulnerabilidad a los riesgos y avatares inherentes a este. Esta relación no sólo se presenta en el ámbito de la seguridad sino también en otros campos como en la economía y las finanzas internacionales o en aspectos sociales: los efectos de la Crisis Asiática o el denominado “Efecto Tequila” del decenio pasado son pruebas evidentes de lo aseverado. Desde luego, Chile no ha estado ajeno a estos fenómenos ni a sus efectos sobre la ejecución de la función de defensa: el incremento del riesgo, especialmente de una acción terrorista, durante la reunión de la APEC en Santiago en 2004 y las medidas de seguridad de naturaleza militar adoptadas entonces para conjurar dichos riesgos y amenazas, son una prueba de lo aseverado.²⁴ Naturalmente, estos efectos serán mayores y más permanentes en la medida que el país continúe incrementando su perfil internacional, lo que debe ser debidamente aquilatado en la nueva Política de Defensa.

Cabe hacer presente que la evolución de la posición internacional del país, en los términos anotados en los párrafos anteriores, ha sido el resultado de un proceso progresivo que se ha desarrollado a lo largo de las últimas dos décadas, aunque recibió un impulso adicional a partir de 1990, como consecuencia de su ya referido proceso de reinserción internacional. Sin embargo, existe evidencia que sugiere que los efectos de tal evolución tampoco fueron completamente aquilatados en la definición de la actual Política de Defensa, explicitada en el Libro de la Defensa 2002. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la visión demasiado conservadora que se asigna aún a la función de defensa, la que es muy similar a la que se desarrolló en los momentos en que Chile era una potencia de tercer orden, carente de influencia internacional genuina.²⁵ En consecuencia, la nueva Política de Defensa deberá asumir, en primer lugar, esta nueva condición internacional de la república y subsumirla armónicamente con los demás factores que inciden en su modernización.

24 Entre las medidas que fueron adoptadas entonces y que fueron informadas por la prensa nacional, estuvo el desplazamiento de aviones de combate de la Fuerza Aérea de Chile al Aeropuerto Arturo Merino Benítez para proporcionar cobertura aérea a la capital, el apoyo de aviones de alerta temprana Boeing E-3 Sentry de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, así como la implementación de medidas de seguridad terrestres especiales en todos los recintos en los cuales se desarrolló la reunión misma y sus eventos asociados. Naturalmente, hubo otras medidas de seguridad pero su naturaleza y alcances fueron reservados.

25 Desde mediados del decenio de 1920, la Política de Defensa consuetudinaria del país, definida y ejecutada en su totalidad por las FF.AA., aunque con la anuencia nominal de la autoridad política, asumió una concepción de la función de defensa centrada fundamentalmente en la defensa del territorio del país frente a una posible agresión de origen vecinal. Esta concepción se manifestó fundamentalmente en la búsqueda y la mantención de equilibrios estratégicos con los países vecinos (no siempre lograda) y en la maduración de un esquema disuasivo que a la postre, resultó exitoso. Este planteamiento fue una extrapolación de los criterios acuñados desde fines del siglo XIX y resultaron completamente funcionales a la posición internacional del país durante la mayor parte del siglo XX: una potencia de tercer orden, con una muy limitada injerencia en los asuntos internacionales, alejada físicamente de los grandes centros de decisión internacional aunque con un prestigio superior a la ecuación resultante de sus demás factores de poder.

– *La evolución del Sistema Internacional y su efecto sobre la posición de Chile*

El segundo elemento dinámico en los componentes externos de la política de defensa es la evolución del sistema internacional y sus efectos en la posición del Estado en éste. Esto es igualmente aplicable al caso chileno. Desde 1990, el escenario internacional en el cual el país debe ejecutar la función de defensa ha experimentado cambios muy significativos, de hecho los de mayor transcendencia desde la solución definitiva de la cuestión de Tacna y Arica, acontecimiento que marcó el punto de inflexión en la condición de seguridad de la república. Para Santiago, los cambios en el escenario internacional se han manifestado tanto en una perspectiva global, centrada en el fin de la Guerra Fría y en el surgimiento de las denominadas Nuevas Amenazas, cuanto en el entorno regional, caracterizado por el restablecimiento de la democracia en casi todo el hemisferio, por la precaria gobernabilidad que se aprecia en distintas zonas del mismo, por el surgimiento de una arquitectura flexible de seguridad en la que conviven, sin contradicción aparente, el TIAR y esquemas binacionales de tipo cooperativo, y en los últimos años, por el fenómeno de los ejes ideológicos, algunos de los cuales tienen dimensiones militares.

a) *Un escenario internacional de seguridad complejo, evolutivo e impredecible.*

La desregulación de las estructuras de seguridad y la evolución de las formas de violencia política.

Uno de los fenómenos más destacadas del período posterior a la Guerra Fría ha sido la desregulación de las relaciones de seguridad internacional. Mientras que durante la confrontación Este-Oeste las probabilidades de conflicto mundial eran bajas y los niveles de tensión global altos, en la posguerra la tensión ha disminuido sustancialmente pero las probabilidades de conflicto convencional son ahora más altas.

En este escenario, los conflictos armados interestatales, clásicos, han disminuido en número y paralelamente, se han incrementado los conflictos armados internos, constreñidos al territorio de un Estado y de naturaleza “interméstica” es decir confrontaciones armadas limitadas geográficamente al territorio de un país pero cuyas consecuencias políticas y/o efectos militares exceden dicho marco geográfico.²⁶

26 Así, por ejemplo, en 1999 hubo 27 conflictos armados mayores (con más de 1.000 víctimas fatales) en 25 países, pero de éstos, sólo 2 fueron interestatales. Esta tendencia se manifestó durante todo el decenio pasado y ha continuado en el actual. Fuente SIPRI Yearbook 2000.

Este es un tema relevante en la medida que los conflictos armados domésticos están estrechamente ligados a cuestiones de orden social o de naturaleza étnica o religiosa que afectan la fibra institucional misma de los Estados afectados y que como tal pueden tener reverberancias en la estructura política de los países circundantes, además de su dimensión militar misma. Estos fenómenos están todos presentes en grados variables en el entorno de seguridad de Chile e inevitablemente, afectan o pueden afectar su condición de seguridad.

Paralelamente, ha evolucionado sustancialmente la naturaleza del conflicto armado internacional. Subsiste con plena validez la guerra convencional, que enfrenta a Estados contra Estados y combatida por fuerzas regulares, organizadas, armadas y disciplinadas. Lo mismo es válido respecto de la crisis internacional que implique el uso de la fuerza en condiciones similares a la de la guerra convencional. Al mismo tiempo, han surgido nuevas formas de uso de la fuerza para fines políticos domésticos, internacionales e intermésticos, denominadas genéricamente “conflictos asimétricos” y que se caracterizan, en lo sustancial, por el hecho que aquí se enfrentan fuerzas regulares contra organizaciones armadas de variados tipos, que utilizan, en mayor o menor grado, tácticas irregulares y en todo caso, distintas de aquellas propias de las fuerzas convencionales.²⁷ Estos conflictos, además, suelen manifestarse en situaciones de desorden social, colapso institucional, subversión étnica o confrontación religiosa, lo que les vincula directamente con el aludido proceso de desregulación de las relaciones de seguridad internacional.

Asociado a lo anterior se aprecia una repotenciación de la lucha por los recursos naturales, especialmente el agua y los hidrocarburos.²⁸ Naturalmente, en esto no hay nada de nuevo; el acceso y la disponibilidad de recursos naturales ha tenido valoración estratégica desde la antigüedad y en tal sentido, ha sido causal de conflictos armados desde entonces. De igual modo, su valoración estratégica contribuyó poderosamente a la expansión colonial de las grandes potencias en los siglos XVIII y XIX. Lo mismo es válido en el siglo XX, donde la

27 En relación a esta materia, se sugiere BARTOLOMÉ, Mariano César. La Seguridad Internacional en el Siglo XXI más allá de Westfalia y Clauzewitz. Colección Investigaciones Academia Nacional de *Estudios Políticos y Estratégicos*, N° 14, Santiago de Chile, 2006. Cabe consignar sin embargo que el concepto de “conflicto asimétrico” tiene una segunda acepción la que de hecho, es más antigua pero aún perfectamente válida: la de guerras usualmente iniciadas por un contendor cuyo poder nacional absoluto es menor que el del país agredido. La Guerra Russo Japonesa de 1904-1905, la agresión japonesa en 1941, la Guerra del Atlántico Sur en 1982, el conflicto árabe israelí de 1967 y varios otros son ejemplos de este tipo de guerras. Este tipo de conflictos tiene plena validez potencial en la actualidad, incluso en el ámbito regional.

28 En relación a esta materia, se sugiere KLARE, Michael T. *Resources Wars: The New Landscape of Global Conflict*. Anchor Books, 2001.

mayor o menor disponibilidad de recursos naturales y energéticos fue determinante en la generación del mapa de los conflictos armados del período y un pilar de la geopolítica contemporánea.²⁹ Lo interesante en la actualidad es que se produce una conjunción negativa entre un incremento acelerado de la demanda de recursos naturales, una disminución de los mismos y una menor accesibilidad general de parte de sus principales usuarios, todo lo cual genera una situación de mayor riesgo potencial, especialmente para aquellos países que sí disponen de dichos recursos.

En este mismo orden de ideas, desde al menos la segunda guerra del Golfo en 2003, se advierte una menor valoración del derecho internacional en la regulación de las relaciones de seguridad y, paralelamente, una cierta tendencia a utilizar la fuerza militar en forma unilateral, si están comprometidos intereses vitales de los actores internacionales involucrados. Naturalmente, este fenómeno es más propio de las grandes potencias, cuyos costos en el sistema internacional son siempre sensiblemente menores, pero de igual modo genera condiciones de inestabilidad en diversos escenarios estratégicos y, en una óptica más general, contribuye a la unpredictibilidad y desregulación de la seguridad internacional contemporánea. Esta situación perfila, aún más, la responsabilidad individual de cada Estado en la consecución de su propia seguridad, en los términos definidos por Waltz y Art.³⁰

Las nuevas amenazas

Estrechamente relacionado con lo anterior está la cuestión de las nuevas amenazas. Nuevamente aquí no hay acuerdo en la cátedra comparada y en los documentos oficiales acerca de la naturaleza de este fenómeno, pero hay algunas aproximaciones. Desde luego, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el narcotráfico y el crimen transnacional y el tráfico de armas pequeñas son, en general, aceptadas como tales. Aunque varias de ellas no son necesariamente nuevas, su actualidad radica en su capacidad de afectar o subvertir la seguridad internacional en una escala mayor o incluso global. También suelen ser mencionadas como nuevas amenazas la degradación medioambiental, las migraciones masivas y la extrema pobreza. Naturalmente, estas últimas son más contro-

29 Ver a esta respecto, AGNEW John. *Geopolitics revisioning world politics* Routledge, London and New York, 1998, especialmente Introduction y 1. Visualizing Global Space.

30 Ver WALTZ, Kenneth and AR, Robert (eds) *The Use of Force: Military Power and International Politics*. Mc Grow-Hill, 2003.

vertidas; una característica de cualquier amenaza es su condición de voluntariedad: toda amenaza es en sí un instrumento de daño actual o potencial voluntario, sea cual fuere el agente activo que la genera. Es evidente que en el caso de aquellas amenazas de naturaleza más social, esa condición no se da. Después de todo es difícil ver una intencionalidad de peligro en la degradación medioambiental o en la extrema pobreza.

En todo caso, las nuevas amenazas propiamente tales tienen, en muchos casos, dimensiones militares aunque éstas varían según el tipo de riesgos y el escenario internacional en que se manifiesten. Desde luego, la que mayor dimensión militar tiene es el terrorismo: por ello desde sus manifestaciones modernas más tempranas, los Estados afectados han incorporado alternativas militares en los métodos para combatirlos; existen muchísimos ejemplos de empleo de medios de este tipo para contrarrestar o prevenir actos singulares de terrorismo durante la Guerra Fría y en la posguerra.³¹ Existe una dinámica creciente en la comunidad internacional para el empleo de medios militares en la represión del terrorismo; esto es especialmente perceptible en caso de medios aéreos y navales.³² Además, las demás amenazas emergentes, especialmente el narcotráfico, también pueden tener una dimensión militar. Ésta puede ser directa, empeñándose las fuerzas militares en acción contra los narcotraficantes u otros criminales organizados, o apoyando a las fuerzas de la policía y a las demás agencias estatales involucrados en la represión de estos ilícitos; naturalmente, tal interacción militar-policial dependerá de la intensidad de la amenaza, de las capacidades relativas de las fuerzas policiales y militares en relación a aquella, de los términos de la legislación interna de cada Estado y de factores políticos y sociológicos singulares a cada país.³³

31 Entre los más conocidos se encuentra la denominada “Operación Trueno” el rescate de los rehenes israelitas en Entebbe en 1976 luego del secuestro del avión de Air France en que viajaban. En esa oportunidad fuerzas especiales aerotransportadas de la IDF ocuparon temporalmente el aeropuerto de Entebbe, la capital de Uganda, liberaron los rehenes allí detenidos y destruyeron buena parte de la Fuerza Aérea ugandesa para evitar persecuciones. Otra manifestación de empleo de medios militares en operaciones antiterroristas, ahora de naturaleza preventiva, es la Operación Noble Eagle la defensa del espacio aéreo continental de Estados Unidos contra aviones renegados. Esta implica el uso de medios de la Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional Aérea para prevenir acciones terroristas que empleen medios aeronáuticos.

32 A este respecto ver, por ejemplo, The 1000 Ship Navy artículo publicado en *Defense News*. Enero 8, 2007, p. 11. Este artículo alude a las iniciativas de la Armada de Estados Unidos para coordinar las actividades de las marinas de países amigos y aliados para ejercer un control más estricto del tráfico marítimo con miras a prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y el acceso a las mismas por parte de terroristas y otros grupos subversivos. Este tipo de misiones, en los que se combinan finalidades militares y policiales, serán de creciente importancia en el futuro próximo especialmente en el caso de las potencias medianas.

33 En el caso chileno, por ejemplo, el Artículo 101 de la Constitución que es el primero del Título XI Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, separa claramente los dos tipos de cuerpos armados que existen en el país, asignándoles además misiones distintas y diferenciadas. Así, en primer lugar, determina que las

La mayor valoración de la paz y la seguridad internacional

Paralelamente con la desregulación de los esquemas de seguridad, la comunidad internacional ha evidenciado una creciente preocupación y valoración de la paz y la estabilidad. La lógica y la dinámica de la globalización y del comercio internacional requieren de un entorno favorable, idealmente libre de amenazas y entrabamientos: además, la creciente preocupación por el individuo ha incentivado la valoración de la paz. Esto lleva a otro aspecto relevante en la seguridad internacional: las operaciones de estabilidad y seguridad internacional. Éstas, que incluyen las operaciones de paz en su amplia gama –mantenimiento de la paz, imposición de la paz, despliegues preventivos e intervención humanitaria– se han multiplicado grandemente luego del término de la Guerra Fría, lo que resulta concordante con el incremento de los conflictos domésticos e “intermésticos”.

Asociado a lo anterior se manifiesta otro fenómeno propio de la seguridad internacional: la demanda que hace la comunidad de naciones a las potencias medianas para que asuman una mayor responsabilidad en la consecución de la paz y la estabilidad internacional. Este proceso deriva de dos fenómenos independientes entre sí, pero interrelacionados: i) la legitimidad adicional que otorga a las operaciones de paz la participación de más naciones y ii) la reticencia creciente que evidencian las grandes potencias al involucramiento en estas iniciativas a menos, claro está, que tengan intereses estratégicos, geopolíticos, económicos o energéticos en las zonas de despliegue. La suma de estos dos factores ha producido una demanda creciente de la comunidad internacional para incrementar el número de países que participen en operaciones de seguridad internacional, lo que se ha reflejado en el incremento de Estados que se han incorporado a estas iniciativas.³⁴

Fuerzas Armadas (el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea), existen para la defensa de la Patria y que son esenciales para la seguridad nacional, misiones diríase clásicas y concordantes con la concepción restrictiva de la función de defensa aludida en la Parte III b, 4. A continuación establece que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Carabineros y la Policía de Investigaciones), constituyen la fuerza pública y que existen para dar eficacia al derecho, que garantizan el orden público y la seguridad pública en el interior. Se aprecia claramente las diferentes misiones de cada una. Por otra parte, en general, no existe interés ni del Ejecutivo ni de las Fuerzas Armadas en el sentido de involucrar a las instituciones de la Defensa en la lucha contra las drogas. En esto influye, desde luego, la separación constitucional de funciones pero también el hecho que como consecuencia de la historia reciente del país, ningún actor desea involucrarse nuevamente a las Fuerzas Armadas en actividades internas, aunque sean para combatir actividades de naturaleza meramente criminal.

34 El incremento del número de países que toman parte en operaciones de paz aumenta su legitimidad y su aceptabilidad social. En estrecha relación con lo anterior se tiene que, en el caso de las operaciones de mantenimiento de paz, los Estados beneficiados puedan escoger los estados que participaran en éstas, asegurando así su debida neutralidad y aceptabilidad en la zona de despliegue. Naturalmente, esto hace necesario contar con una base de selección amplia. Por otra parte, en lo que dice relación con la renuncia de las grandes

El perfil de las magnitudes regionales de seguridad

Otra característica de la seguridad internacional contemporánea es la mayor valoración que tienen las magnitudes regionales en la ecuación de estratégica mundial. Desde mediados del siglo XVIII, la seguridad internacional potenció las magnitudes globales, manifestadas en los intereses y capacidades igualmente globales de las grandes potencias coloniales de la época. Este proceso se incrementó a mediados del siglo siguiente, especialmente luego del desarrollo del denominado Darwinismo Social³⁵ que avalaba el proceso de expansión colonial. Posteriormente, ya en el siglo XX, el valor de las magnitudes globales se vio nuevamente potenciado especialmente durante la Guerra Fría, habida consideración de la escala planetaria en que se desarrolló dicho conflicto. Que ello fue así queda demostrado, por ejemplo, en el hecho que la casi totalidad de los conflictos regionales del período, con la posible excepción de la Guerra de las Falklands/Malvinas, quedaron inmersos en la lógica de la Confrontación Este-Oeste.

Este escenario geoestratégico ha cambiado sustancialmente. La lógica global ha sido reemplazada por la valoración creciente de las magnitudes regionales como referentes primarios de la seguridad internacional. Asociado a este fenómeno se advierte el incremento del perfil de los conflictos regionales, sean éstos de naturaleza interestatal o intraestatal, de antigua raigambre o de nuevo cuño. Los conflictos de la región del Golfo Pérsico, Palestina y Colombia ilustran este punto. A su turno, estos dos fenómenos han incrementado el valor estratégico de las potencias medianas en términos de hacer recaer en ellos la responsabilidad fundamental de la estabilidad y la paz en muchas regiones del globo. Con todo, este es un fenómeno complejo en cuanto hay actores globales que al mismo tiempo son actores regionales por razones puramente estratégicas, históricas o de intereses políticos y económicos; es el caso de Estados Unidos en Europa, el Golfo, el Medio Oriente y el Asia Oriental o de

potencias a participar en operaciones de éste tipo, ésta deriva principalmente de su falta de intereses estratégicos en la mayoría de los escenarios de misión y de la reticencia de su opinión pública a su involucramiento innecesario. Sólo si las grandes potencias tienen intereses estratégicos, históricos, geopolíticos o comerciales se allanan a intervenir. Francia, por ejemplo, se ha demostrado siempre dispuesta a intervenir en el Líbano o en África Ecuatorial, lo que resulta concordante con su antiguo carácter de potencia colonial y armónico con los niveles de influencia que allí retiene.

35 El darwinismo social es un conjunto de teorías que aplican los principios de la evolución y la selección natural definidos por Darwin a los fenómenos sociales. Los seguidores de esta teoría sostienen que, al igual que ocurre con los animales y las plantas, los individuos, los grupos sociales y los países compiten en su lucha por la supervivencia, sobreviviendo y desarrollándose los más aptos y capaces. Esta teoría constituyó un poderoso soporte intelectual el proceso de expansión colonial propio de la segunda mitad del siglo XIX.

Gran Bretaña en el Golfo Pérsico o Francia en regiones de África Ecuatorial; pero crecientemente, estas potencias deben interactuar con los actores regionales en la búsqueda de la paz y la estabilidad en cada región. Es evidente, por ejemplo, que la actual proximidad entre Estados Unidos y Chile en materias de seguridad y defensa (y otras, por cierto) obedece a esta lógica geoestratégica. Los Estados más involucrados en este proceso suelen ser las potencias medianas en la medida que muchas de ellas tienen la categoría de actores regionales de primer orden y en consecuencia son responsables, en mayor o menor medida y en distintos grados, del funcionamiento de los sistemas de seguridad regional a los que pertenecen. La India, Japón, Israel y Egipto, Brasil, Argentina y Chile, son ejemplos de lo aseverado.

La seguridad internacional está en rápida y decidida evolución. La estabilidad propia de la Guerra Fría ha sido reemplazada por una dinámica de cambio e incertidumbre. Por cierto, este fenómeno ha tenido efectos en muchos aspectos de las relaciones interestatales. Hay una constante tensión entre la globalización como fenómeno integrador y comunicante y la existencia de tendencias desintegradoras y de confrontación cultural. Por otra parte, la misma globalización hace más difícil que las naciones puedan sustraerse a los efectos del cambio mundial, incluido sus aspectos de seguridad. La neutralidad, en el sentido que la practicaron los países nórdicos durante la Guerra Fría, si es que aún existe, sólo es una alternativa para Estados comparativamente menores del sistema internacional. Nuevamente aquí los países más afectados por este fenómeno son las potencias medianas, tanto por su responsabilidad respecto de sus sistemas regionales de seguridad, como por el hecho que su nivel de injerencia en el sistema internacional es usualmente menor a su vulnerabilidad frente a los riesgos y avatares de aquel.

Naturalmente, todo esto tiene y tendrá efectos considerables sobre Chile. Desde luego y en agudo contraste con su condición de seguridad durante la Guerra Fría, la situación estratégica general del país está evolucionando a la par que se modifica su posición en el sistema internacional. Este efecto es especialmente perceptible en cuanto a su mayor responsabilidad en la consecución de la estabilidad y la paz internacionales. La condición de potencia mediana emergente que tiene el país le está imponiendo desde hace ya un tiempo y en mérito propio, un cometido más relevante en la estabilidad internacional y al mismo tiempo, la necesidad de atender a una mayor demanda de la comunidad internacional respecto de su parti-

cipación en operaciones internacionales de seguridad y estabilidad. Paralelamente, en este escenario global su misma condición de potencia mediana emergente y su mayor perfil internacional le impiden a Chile adoptar posiciones neutralistas.

Esto mismo es aplicable a la forma de ejecutar la función de defensa. En un escenario internacional más complejo, la función es igualmente más complicada y multifacética en su espectro y ejecución. Dos aspectos destacan especialmente en este punto: la necesidad de responder militarmente a las nuevas amenazas que tiene dimensiones militares y la interoperatividad con fuerzas amigas en actividades de seguridad internacional. Esto tiene efectos en todo el espectro de la ejecución de esta función.

- b) *Un escenario regional de seguridad relativamente incierto, algo receptivo y de contrastes.*

Una condición de incertidumbre

El escenario de seguridad regional de la república es igualmente evolutivo, muestra rasgos de incertidumbre, especialmente en el plano interméstico y produce una visión de contrastes. Quizás si lo más significativo en este escenario es la existencia de una permanente dualidad entre lo tradicional, representado por políticas de poder y objetivos nacionales contrapuestos, y una condición evolutiva e incierta que gira en torno a la inestabilidad interna de algunos actores regionales, a la posibilidad de crisis internacionales de rápido desarrollo y a la generación de ejes ideológicos con dimensiones militares, respecto de los cuales Chile es claramente excéntrico. A lo anterior deben agregarse las manifestaciones de las nuevas amenazas que se proyectan en la región y la caducidad de los sistemas formales de seguridad hemisférica. La visión de contraste está dada por el desarrollo de esquemas de seguridad de naturaleza cooperativa y esencialmente bilaterales, en los que a Chile ha cabido un papel fundamental.

La dualidad de los esquemas formales de seguridad

En principio, el sistema de seguridad hemisférico se caracteriza por la caducidad efectiva del instrumento formal que lo ha regulado casi desde el fin de la Segunda Guerra Mundial: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el TIAR. Éste constituye formalmente una alianza y fue un típico instrumento de la Guerra Fría establecido como parte de la estrategia de contención definida por Estados

Unidos a fines de los años 40.³⁶ El TIAR tuvo una mínima aplicación práctica durante el período y, naturalmente, no resultó viable durante la crisis del Atlántico Sur en 1982. Por su naturaleza y orígenes, el Tratado se encuentra obsoleto y no responde a las realidades de la seguridad internacional contemporánea ni a las necesidades locales, sin embargo, por una pluralidad de razones, continúa formalmente vigente.³⁷ Paralelamente, se han establecido nuevos regímenes especialmente de naturaleza cooperativa y bilateral, como las actualmente vigentes entre Chile y Argentina y las que se pretenden revitalizar entre Chile y Perú.

Los ejes ideológicos

Otro aspecto novedoso y relevante de la seguridad regional es el resurgimiento de ejes ideológicos. Objetivamente, éstos se estructuran tanto en torno a una cuestión retórica y discursiva, especialmente respecto a Estados Unidos, cuanto a una posición definida frente a los modelos de desarrollo seguidos por los distintos países de la región. Además, en el caso de Bolivia, la cuestión ideológica se entremezcla con la reivindicación indígena, otro tópico regional complejo, multisectorial pero con proyecciones de seguridad. Los ejes ideológicos se manifiestan principalmente en el ámbito diplomático, comercial y energético pero, eventualmente, pueden tener efectos directos en el plano de la seguridad. Una cuestión de especial relevancia en este punto es la dimensión militar de dichos ejes, cuyo epítome es el acuerdo de cooperación entre Venezuela y Bolivia, en el cual sus términos exceden con mucho a los contenidos usuales en acuerdos de esta naturaleza.³⁸

-
- 36 La estrategia de contención fue la primera respuesta articulada y coherente definida por Estados Unidos en la lógica de la Guerra Fría; como fue definida a comienzos de 1947, durante la administración de Harry Truman, es igualmente conocida como “Doctrina Truman”. Su planteamiento esencial radica en que Estados Unidos debía ayudar a aquellas naciones que estaban en peligro de caer bajo la dominación comunista, siendo Grecia y Turquía los primeros países en beneficiarse de sus planteamientos. En un plano más general, esta iniciativa política implicó la creación de diques políticos y militares para contener físicamente la expansión comunista. El TIAR obedeció esta lógica.
- 37 De hecho, a mediados de 2001, México anunció su retiro unilateral del TIAR; sin embargo, tal paso no había sido formalizado al tiempo de los acontecimientos de septiembre de 2001, oportunidad en que Estados Unidos lo invocó formalmente; dicha recurrencia le dio al Tratado un nuevo hábito de vigencia.
- 38 El acuerdo militar entre Bolivia y Venezuela en su artículo 4 contempla el desarrollo de capacidad de “interoperatividad” entre las fuerzas de ambas partes y, en términos algo ambiguos, la utilización de ambas fuerzas en situaciones de interés nacional de cada una. Esto es inusual en los acuerdos de cooperación militar, en los cuales se evitan este tipo de compromisos, precisamente por las sensibilidades políticas y estratégicas asociadas. Sin embargo, este aspecto del tratado es armónico con el hecho que Venezuela ha efectuado despliegues militares a propósito de otras crisis regionales, especialmente cuando la Guerra Civil de Nicaragua en 1979, oportunidad en que desplegó aviones de combate CF-5 a Costa Rica montando luego patrullas aéreas de combate para impedir que la Fuerza Aérea nicaragüense, entonces leal a Somoza, atacase a las concentraciones de tropas del FSLN.

Una cuestión asociada a los ejes ideológicos es la tendencia a la militarización de la política que se aprecia en algunos de sus actores más relevantes, especialmente en Venezuela. Este proceso consiste en aplicar a la política doméstica e internacional de un Estado los principios y categorías militares los que, por su misma naturaleza, resultan disfuncionales a la actividad política; diferenciaciones entre amigo/enemigo o la adopción de una forma vertical en la toma de decisiones, cuestiones propias de la lógica militar, si se aplican a la política la desvirtúan en su sentido, complican su ejecución y, en el ámbito internacional, tienden a potenciar las soluciones de fuerza por sobre aquellas de naturaleza diplomática. Todo esto puede enraícer y tensionar la atmósfera de seguridad regional, especialmente si se potencia con la dimensión militar de dichos ejes.

Objetivamente, Chile es excéntrico a los ejes ideológicos regionales, cualquiera sea la orientación de su gobierno. Sin embargo, estos ejes son potencialmente complejos para Santiago. Desde luego, en el ámbito diplomático, pueden comprometer el regionalismo abierto que ha caracterizado a la política exterior de Chile en el último decenio y que supone –idealmente– un escenario regional políticamente neutro. En el campo de la seguridad externa, los ideologismos regionales pueden limitar las opciones políticas y diplomáticas de Santiago en caso de crisis vecinales, lo que potenciaría el componente militar de las mismas. Naturalmente, este escenario podría depender de la mayor o menor sintonía, al menos retórica, del gobierno de turno en Santiago con los ejes ideológicos locales; en esa óptica, en caso de tensión regional, no daría lo mismo cuál coalición política estuviese en La Moneda e igualmente, la intensidad de las amenazas militares, ya que no su naturaleza, podría ser distinta según el color de dicha coalición. Por cierto, todo esto es sutil, aleatorio y dependerá de la consolidación efectiva de los ejes ideológicos pero, si se produce, generaría un fenómeno nuevo en la política exterior y de defensa de Chile.³⁹

39 La mayor o menor afinidad ideológica entre La Moneda y los gobiernos de los países vecinos no ha sido normalmente un elemento relevante en la forma de plantearse y resolverse los conflictos y las crisis vecinales, así como tampoco en la configuración de las amenazas militares y las hipótesis de conflicto. En el decenio de los 50 la presunta afinidad política e ideológica e incluso amistad personal entre Ibáñez y Perón no impidió una confrontación geopolítica entre ambos países ni el incremento progresivo de la tensión en la zona del Canal de Beagle, con incidentes ya en 1954; lo mismo es válido entre Ibáñez y la Junta Militar argentina que derrocó a Perón, a propósito del incidente del islote Snipe en 1958. De igual modo, en el decenio posterior, una pretendida solidaridad democrática entre Frei y Frondizi tampoco previno los incidentes en Laguna del Desierto ni el fracaso de las iniciativas regionales de desarme impulsadas por Chile; en los 70, nuevamente la afinidad ideológica que pudiese haber existido entre los procesos revolucionarios de Allende y Velasco Alvarado no tuvieron efecto aparente en las aprehensiones chilenas respecto de los designios que Lima albergaba hacia el Centenario de la Guerra del Pacífico ni de la competencia armamentista entonces en pleno desarrollo en el Cono Sur. Lo mismo es válido en la crisis de 1978: los generales Pinochet y Videla claramente compartían un

Las tensiones de viejo cuño y políticas de poder.

Por otra parte y aún en una óptica general de la seguridad regional, subsisten confrontaciones de antiguo cuño, de origen territorial, aunque con proyecciones de naturaleza más bien geopolíticas. Naturalmente, éstas se mantienen en un nivel bajo o muy bajo de latencia pero la experiencia práctica ha demostrado que pueden ser causales de crisis de rápido desarrollo. La disputa ocurrida entre Chile y Perú a mediados del 2005 pasado a propósito del límite marítimo y la reciente reacción de Lima frente a la indicación al proyecto de ley que crea la Quinceava Región son pruebas evidentes de lo aseverado. A esto es necesario agregar las dimensiones militares de los ejes ideológicos locales, algunos de los cuales se enraízan en las disputas tradicionales de la región. Esto es especialmente aplicable a la vinculación militar entre Venezuela y Bolivia.

A lo anterior es necesario agregar la vigencia de políticas de poder en la región, resabio de las confrontaciones militares y geopolíticas del siglo XIX. Naturalmente, las manifestaciones de tales políticas están muy atenuadas pero son claramente perceptibles en varias subregiones de América del Sur, incluyendo el Cono Sur. Esto tiene efectos directos en la definición de la política de defensa de Chile especialmente porque en un escenario caracterizado por políticas de poder, los límites de la actividad diplomática están sustentados en el poder militar de los actores involucrados.

La inestabilidad doméstica

Otra cuestión relevante en la seguridad regional dice relación con los altos niveles de inestabilidad doméstica en varios actores regionales y los riesgos de colapso político y social de los Estados afectados. Desde luego, en una perspectiva geopolítica, esta situación puede producir vacíos de poder localizados los que, a su turno, tendrían efectos en las ecuaciones de seguridad locales; esto deriva de la tendencia natural del sistema internacional a llenar dichos vacíos lo que, a su vez, implica siempre una alteración de los sistemas de equilibrios regionales. En la perspectiva comparada, los casos recientes más emblemáticos de tales efectos son el Líbano en los años 70, un proceso aún no resuelto y la actual crisis de Haití,

proyecto ideológico muy similar, pero ello no fue óbice para el prolongado escalamiento de la crisis. Finalmente, una relativa y aparente afinidad entre los régimenes de Lima y Santiago en 2005 no impidieron la crisis a propósito del límite marítimo. Lo mismo es válido respecto de la definición y maduración de las hipótesis de conflicto por parte de Chile: ni las élites políticas ni el estamento castrense han considerado, hasta ahora, al menos, el factor ideológico en su gestación, intensidad o posibilidad de acaecimiento.

también en vías de desarrollo. En segundo término, sabido es que las inestabilidades domésticas que afecten a un país se pueden proyectar a los países vecinos. Esto no genera automáticamente una problemática de seguridad, ni menos una con dimensiones militares pero, potencialmente, sí pueden tener efectos humanitarios con dimensiones de seguridad, tales como movimientos migratorios masivos o la generación de espacios vacíos y áreas sin ley en los cuales no exista autoridad nacional efectiva, con todas las secuelas que ello implica.⁴⁰

La criminalidad y la violencia política doméstica: la subversión y el terrorismo

Asociado a la inestabilidad doméstica y, en ocasiones incentivándola, está la cuestión del narcotráfico y la criminalidad organizada. Este es un tema de gran relevancia regional aunque no afecta de igual modo a todos los Estados; así, algunos países como Perú, Bolivia o Colombia son fundamentalmente productores, otros como Chile o Argentina son vías de tránsito y zonas de consumo. De ahí que los efectos de seguridad del fenómeno sean igualmente distintos y la forma de contrarrestarlos, también. En algunos países, las fuerzas militares tienen el peso de la lucha contra el narcotráfico con el apoyo más o menos nominal de las policías, mientras que en otros, las Fuerzas Armadas carecen de responsabilidades, siendo éstas de sola competencia policial. Sin embargo, la barrera es sutil y además, este no es un proceso estático ya que la amenaza es fluctuante, especialmente si se potencia con la subversión y/o el terrorismo. Esto puede cambiar las percepciones respecto de la participación de fuerzas militares en este proceso la que, por lo demás, puede adoptar múltiples fórmulas siendo la intervención directa sólo una de las alternativas posibles.⁴¹

Finalmente, pero de ninguna manera es lo menor, está la cuestión de la subversión y del terrorismo. En muchos aspectos, éstos son temas asociados a la criminalidad organizada y a la inestabilidad interna, aunque también tienen vigencia propia. Desde el punto de vista chileno, y en la óptica regional, la importancia de este tema radica en los efectos internacionales que producen los conflictos armados domésticos, el efecto “interméstico”. Los conflictos internos

40 En relación a esta tema, se sugiere GARAY, Cristián y CONTRERAS POLGATI, Arturo (eds). *Áreas sin Ley, Espacios Vacíos, Estados Débiles*. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile, 2005.

41 Ver nota 30.

incrementan la porosidad de las fronteras, generan problemas de seguridad derivados de la “persecución en caliente” de las fuerzas de orden a los elementos subversivos que busquen refugio en territorio de Estados fronterizos y una multiplicidad de otros riesgos de seguridad; nuevamente aquí las respuestas militares están asociadas a la intensidad de los riesgos y las amenazas: las constantes fricciones entre Colombia y Venezuela y las reacciones de Ecuador a la guerra antisubversiva en Colombia, especialmente al Plan Colombia ilustran este punto.

Crisis de rápido desarrollo y de curso impredecible

Otro aspecto que debe considerarse es la evolución de las crisis locales, especialmente en sus tiempos y ritmos de gestación y desarrollo. Tradicionalmente, las crisis regionales fueron de evolución lenta y desarrollo altamente predecible. Por cierto, esto fue más notorio en el siglo XIX pero también fue perceptible en el siglo XX. Sin embargo, existe creciente evidencia que las crisis del futuro, que bien pueden implicar manifestaciones actuales o potenciales de uso de la fuerza, serán de rápido desarrollo y de mayor incertidumbre en cuanto a su crecimiento esperado. La crisis del año 2006 entre Chile y Perú, a propósito de la delimitación marítima, bien puede ser un heraldo en tal sentido, pero lo mismo se advirtió ya en el inicio del conflicto del Atlántico Sur en 1982 o en la confrontación entre Perú y Ecuador en 1995. Todo esto tiene efectos significativos en la ejecución de la política de defensa, proyectándose a todos los componentes de ésta.

Así, la situación de seguridad en América del Sur, el escenario de seguridad directo de Chile, presenta rasgos paradojales: por un lado existe una vigorosa iniciativa política sobre los temas de seguridad y defensa manifestados en las conferencias especiales de seguridad y las reuniones de Ministros de Defensa y por otra parte, se advierte la subsistencia de conflictos de viejo cuño de raigambre histórica y geopolítica y una cierta tendencia a la inestabilidad derivada de las nuevas amenazas y del dimensionamiento militar de los actuales ejes ideológicos respecto de los cuales Santiago es objetivamente excéntrico.

El incremento de la posición de Chile en el sistema internacional y la evolución de éste, juegan de manera armónica y complementaria en la forma de ejecutar la función de defensa. Ambos elementos interactúan y se potencian permanentemente. Esto se aprecia, por ejemplo, en la mayor responsabilidad que compete a Santiago en la

consecución de la paz y la estabilidad internacional: tal aumento de responsabilidad se debe, por una parte, a su mayor perfil internacional (movilidad del país en el sistema internacional) pero al mismo tiempo, deriva de la mayor demanda que el mismo sistema ejerce sobre las potencias medias (evolución del sistema internacional) en un proceso de permanente interacción. Esto es igualmente perceptible en la cuestión energética y sus efectos sobre la seguridad nacional: el desarrollo del país (tema asociado a su movilidad internacional) le genera la necesidad de una matriz energética de mayor envergadura y constancia, pero su acceso a ella está limitada por la evolución de la política local (una cuestión de evolución del sistema regional). Naturalmente, todo esto tiene significativos efectos sobre la forma de ejecutar la función de defensa, los que deben ser debidamente aquilatados en su oportunidad.

2) *Factores externos: los elementos permanentes*

– La historia

En el campo de la seguridad y de las relaciones exteriores, la historia enseña y los pueblos aprenden con la experiencia. De igual modo, los acontecimientos pasados normalmente afectan los escenarios futuros de seguridad de los países y, por su intermedio han de informar las decisiones correspondientes en los dos campos referidos. De ello se sigue que la historia es uno de los factores condicionantes más significativos de la política de defensa y de la política exterior, en un proceso mutuamente potenciado. La historia no implica necesariamente un determinismo en las relaciones políticas y de seguridad de un Estado –aunque en algunos escenarios sí lo ha generado, usualmente en conjunto con la geografía⁴² pero no puede ser nunca soslayada en las definiciones primarias de la política de defensa.

42 Una manifestación muy característica y específica de determinismo histórico es la adoptada por Gran Bretaña en relación al dominio de la costa de Flandes. En 1588, cuando el episodio de la Armada Invencible, el plan español consistía en navegar el Canal de la Mancha, fondear en la costa de Flandes, embarcar allí un cuerpo de ejército y luego desembarcarlo en el sur de Inglaterra, desde donde debía marchar a Londres, derrotar a Isabel I y restaurar el catolicismo en la isla. El plan, naturalmente, falló al ser derrotada la Armada Invencible en el canal por las fuerzas navales inglesas (no por la Armada Real que sólo se organizó en 1688) pero sus efectos en el pensamiento estratégico británico fueron de largo plazo, considerándose desde entonces que el dominio de la costa de Flandes por una potencia adversaria constituía una amenaza vital a la seguridad del reino. Que eso es así queda demostrado por ejemplo, en el hecho que la circunstancia que Alemania invadió Bélgica en agosto de 1914 fue el principal factor que convenció a Londres de declarar la guerra a Alemania, más aún que los vínculos generados con Francia a propósito de la Entente de 1906. Lo mismo es válido en el Medio Oriente en cuanto, como zona de confluencia y confrontación de culturas, intereses comerciales, acceso a recursos naturales y criterios geopolíticos, ha experimentado violencia política desde los albores de la historia conocida, en un proceso constantemente repetido.

Todo esto se aplica en la especie a la definición de la política de defensa en Chile. Desde luego, la geopolítica regional reconoce la existencia de intereses nacionales contrapuestos en el Cono Sur de América,⁴³ algunos de los cuales afectan directamente a Chile, mientras que otros lo comprometen de modo tangencial, pero no por ello menos significativo.⁴⁴ En ese mismo sentido, cabe consignar que la dinámica histórica de las relaciones de seguridad del país en el plano regional, centradas en los efectos de la Guerra del Pacífico y en la recurrencia de situaciones de crisis con Argentina, se tuvo a la vista en el Libro de la Defensa de 1997 y en la definición de la política de defensa asociada a la publicación del Libro de la Defensa 2002. Ello explica, por ejemplo, la adopción formal de la disuasión como fundamento de la dicha política.⁴⁵

Es evidente que esta dinámica regional no ha sido superada. Incluso el desarrollo de modelos de seguridad de carácter cooperativo, como los actualmente en curso con Argentina y con el Perú, asumen esta condición. En efecto, el fundamento de un sistema de seguridad cooperativo es la posibilidad de conflicto armado entre sus integrantes, por lo que su componente principal es el equilibrio estratégico entre los países que lo integran, la aplicación concreta de la disuasión. Cabe hacer presente, además, que la disuasión fue el modelo estratégico asumido por Chile desde fines del siglo XIX, precisamente como consecuencia de su experiencia en la Guerra del Pacífico y de la prolongada crisis con la República Argentina en el decenio de 1890. Este modelo fue madurado durante el siglo XX aunque su aplicación concreta se vio comprometida en varias ocasiones por la subinversión que afectó a la defensa nacional en el período.⁴⁶

En el ámbito de la defensa y de las relaciones de seguridad, los efectos de la historia son profundos, especialmente si ésta incluye

43 En relación a esta materia se sugiere KELLY, Philip & CHILD, Jack (eds). *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*. Editorial Plenamar, Buenos Aires, Argentina, 1990.

44 La más relevante de estas disputas es sin duda la que sostienen Argentina y Gran Bretaña a propósito del dominio del archipiélago de las Falklands/Malvinas. Si bien en tiempos recientes Chile ha apoyado diplomáticamente la demanda argentina, no es menos cierto que históricamente Santiago ha mantenido excelentes vinculaciones con Londres, incluyendo el campo de la seguridad. Además y, y esto es más relevante, un eventual acceso argentino a las islas alteraría en perjuicio de Chile la condición estratégica en el teatro sur austral al otorgarle a Argentina una profundidad estratégica local de la que actualmente carece.

45 Ver *Libro de la Defensa* 1997, capítulo 3, N° 5 y *Libro de la Defensa* 2002, Parte III, N°s 2, 3, numeral 3.1. Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile, 1998 y 2003.

46 Esto fue tanto más notorio durante la denominada “Reacción Civilista” cuando la resultante subinversión en defensa provocó el más grave desbalance militar en perjuicio de Chile desde la Independencia. Ver nota 13. Hubo también otros períodos de desbalance militar grave en perjuicio de Chile, como el ocurrido a fines de los 70, cuando el país debió enfrentar, además, diversos embargos de parte de sus proveedores tradicionales de equipo militar.

conflictos armados. Desde luego, generan visiones sesgadas y dicotómicas de la realidad entre vencedores y vencidos, incluso en cuestiones tácticas o muy de detalle;⁴⁷ en estrecha relación con lo anterior, la historia influye y acota la formación del ethos militar de las naciones involucradas, una cuestión fundamental en la generación y mantención de sus capacidades militares y que impide o al menos limita seriamente cualquier posibilidad real de reinterpretarla.⁴⁸ Además y esto es muy evidente y comprensible, las guerras pasadas generan desconfianzas y recelos de mayor o menor profundidad y exacerba las sensibilidades en una amplia gama de materias en las relaciones mutuas. Todo esto es real, no ficticio y en consecuencia, los efectos de la historia son muy difíciles o incluso imposibles de superar; incluso aquellos casos que suelen presentarse como ejemplos de superación de traumas históricos, como Francia y Alemania, Japón y Estados Unidos o Japón y los países del Sudeste Asiático, siendo perfectamente validos, están expuestos a revisión y la profundidad de la superación del trauma, en ocasiones, algo superficial.⁴⁹ La historia es una consecuencia, un condicionante permanente de la política de defensa de cualquier Estado.

-
- 47 Un ejemplo entre muchos de este punto lo proporciona la interminable disputa acerca de los derribos y pérdidas efectuados y sufridas por la Royal Air Force y la Luftwaffe durante la Batalla de Inglaterra, una materia en constante ebullición y revisión desde hace más de 60 años. Como obras reciente sobre este punto, se sugiere WEAL, John. BF-109 D/E Aces 1939-41 Osprey Publishing, London, Great Britain, 1996 y PRICE, Alfred. Spitfire Mark I/II Aces 1939-41 Osprey Publishing, London, Great Britain 1995.
 - 48 En el caso de Chile, por ejemplo, su ethos militar proviene fundamentalmente de la Guerra del Pacífico: las batallas y acciones más importantes de dicho conflicto son ahora las efemérides militares chilenas más relevantes: Iquique, La Concepción, Angamos, Arica y varias otras. Lo mismo es válido, en buena medida, respecto de las fuerzas militares peruanas.
 - 49 En el caso de Francia y Alemania, la superación de la carga histórica requirió, al menos, cuatro condiciones dirigíase únicas: i) el hecho que a Francia se le reconoció el carácter de potencia vencedora en la Segunda Guerra Mundial y se le concedió un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ii) el carácter ideológico que se atribuyó a la agresión alemana a propósito de Hitler y el nazismo y su derrota política en 1945, iii) el singular papel jugado por Konrad Adenauer en la aproximación entre Bohn y París, y iv) el desarrollo por parte de Francia de una capacidad nuclear independiente la que, más allá de toda retórica, pone a Francia en un pie muy distinto que el de Alemania en el sistema internacional. En el caso del Japón, el tema es más complejo pero existe abundante evidencia que indica que los temas históricos tienen efectos tanto en la política interna nipona como en sus relaciones externas: la actitud de sucesivas administraciones en Tokio respecto de las atrocidades cometidas por las tropas japonesas en China y específicamente de la "Masacre de Nanking" es una prueba de ello. De igual modo, la reacción de varios países asiáticos frente a la construcción del buque de desembarco LHD Osumi de la Fuerza de Autodefensa Marítima del Japón evidencia la poca profundidad de la superación histórica: aunque el Osumi es un buque de desembarco de c. 8.000 toneladas, tiene el aspecto exterior de un portaaviones y, en la medida que los portaaviones de la Flota Combinada de 1941 fueron el símbolo de la agresión y el expansionismo nipón en la Segunda Guerra Mundial, la construcción del LHD y sus gemelos provocó airadas protestas en varios Estados que habían sido víctimas de tal agresión en 1941-1942. La volatilidad de la cuestión histórica en Japón se manifiesta también en el surgimiento paulatino de un movimiento de reivindicación de su historia militar y de exaltación nacionalista. Aunque todo este proceso tiene connotaciones políticas domésticas asociadas, en parte, a su potenciamiento militar, tiene además, reverberancias políticas significativas en Asia. La reaffirmación histórica japonesa ha alcanzado incluso a su industria cinematográfica la que, en tiempos recientes, ha producido dos películas en tal sentido: "Yamato no bura" que relata la última singladura del superacorazado Yamato en julio de 1945, durante la batalla de Okinawa y "Voy a morir por ti" que exalta el valor y la devoción del deber de los kamikaze, los pilotos suicidas que causaron graves daños y bajas a la Armada de Estados Unidos en el último año de la guerra y cuya actuación ha sido siempre muy controvertida en Occidente.

Fluye de lo expresado que el factor histórico sigue y debe seguir informando la política de defensa de Chile. Este es un hecho insoslayable e inevitable. Cabe insistir, además, en que el elemento histórico no sólo gira en torno a la situación resultante de la Guerra del Pacífico, sino también implica considerar las complejas relaciones con Argentina, caracterizadas por períodos alternativos de cooperación y confrontación, de relaciones bilaterales de gran dinamismo y cercanía y de tiempos de distancia y frialdad, incluso en períodos de afinidad ideológica o amistad entre sus gobernantes.⁵⁰

Con todo, los efectos de la historia en las relaciones de seguridad de la república, siendo insoslayables y permanentes, no son absolutos en sus manifestaciones concretas. El ya aludido desarrollo y la implementación de estructuras de seguridad internacional de naturaleza bilateral y cooperativa, como las que están en curso con Argentina y con el Perú, generan un entorno de estabilidad y disminución o ausencia temporal de tensiones que matiza los efectos de la historia en la definición e implementación de la política de defensa. Lo mismo es válido respecto de las demás iniciativas de cooperación e integración política y comercial vigentes en el Cono Sur y, en una perspectiva regional más amplia, en América del Sur, tales como MERCOSUR, la Comunidad Andina y otras. Sin embargo, la ponderación de los efectos absolutos y relativos de la historia en la ecuación de seguridad del país es una cuestión sutil y compleja que debe ser asumida con sofisticación, imaginación y sentido de la política.

La geografía

El segundo factor permanente que influye en la política de defensa es la geografía. Esta implica tanto la ubicación del país cuanto su configuración y morfología. La geografía afecta la dinámica general de las relaciones políticas y de seguridad en un escenario geográfico determinado y, al mismo tiempo, impone ciertas decisiones a los conductores políticos y militares que no pueden soslayar. Igualmente, en muchos casos la geografía influye en los patrones y orientaciones del desarrollo de los países lo que a su turno tiene efectos sobre su seguridad externa y, en consecuencia, deben ser asumidos por su política de defensa. Inglaterra y Estados Unidos son ejemplo de esta interacción.⁵¹

50 Ver nota 39.

51 Así, por ejemplo, Gran Bretaña, un país insular, sobre poblado, pobre en recursos naturales y cuya economía dependía del comercio exterior, debió necesariamente favorecer el desarrollo de su poder naval por sobre su poderío militar; la Armada Real es en consecuencia el senior service. Además, el mismo desarrollo de su poder

La geografía actúa muchas veces de consuno con la historia en este campo. Esto es consecuencia de un cierto determinismo que la configuración de un territorio impone a la dinámica relacional de las sociedades que lo habitan o incluso a Estados individualmente considerados. Esto tiene efectos militares y de seguridad inevitables, en consecuencia deben ser aquilatados en la formulación de las respectivas políticas de defensa.

La configuración geográfica de Chile ha impuesto a la función de defensa y a su política consuetudinaria ciertas características únicas. Desde luego, ha configurado dos escenarios estratégicos principales, en el norte y en el extremo sur, muy distantes entre sí, relativamente aislados del centro y con características climáticas totalmente distintas. Paralelamente, su condición de país marítimo ha generado un tercer escenario estratégico fundamental: el mar cuyo dominio ha sido indispensable en la consecución exitosa de sus campañas militares. El advenimiento del poder aéreo, a su turno, generó en Chile, como en los demás Estados, un cuarto factor asociado a la geografía, el empleo de la tercera dimensión, éste puede actuar tanto en apoyo a los otros tres escenarios estratégicos o en forma independiente de ellos, con efecto estratégico igualmente independiente.

Por otra parte, la ubicación relativa del país frente a sus vecinos, ha generado, progresivamente, un sistema de hipótesis de conflicto de corte esencialmente territorial que ha sido absolutamente decisivo en la forma en que la sociedad chilena y su clase política, a través de la cultura estratégica, han enfrentado la ejecución de la función de defensa. Esta forma de concebir esta función está plenamente vigente hoy día, aunque su intensidad ha sido matizada incorporándole la variable probabilística de conflicto.

Pero la configuración y ubicación geográfica del país no sólo genera un cierto determinismo en la ejecución de la función de defensa; también le impone responsabilidades en una perspectiva más global. Desde luego, Chile es el actor político y militar de mayor significación en el cuadrante sudoriental del océano Pacífico. En

naval habilitó posteriormente a Londres desarrollar y sostener el imperio. El caso de Estados Unidos, es similar. Luego de la Guerra de 1812, el país quedó alejado de los grandes centros de conflicto potencial; México no fue una amenaza, sino más bien ocurrió lo contrario y Estados Unidos se percibió a sí mismo como distante de sus potenciales amenazas y en consecuencia, definió su doctrina militar y sus capacidades conforme ese escenario. Así, por ejemplo, el desarrollo de sus capacidades de bombardeo estratégico, el puntal de su doctrina de empleo del poder aéreo desde la Segunda Guerra Mundial hasta ahora, originalmente obedeció a la necesidad de interceptar y hundir lejos de sus costas fuerzas navales adversarias que amenazaren el territorio de Estados Unidos.

tal sentido corresponde al país ejercer un control positivo de dichos espacios marítimos, de una manera compatible con el derecho del mar. Lo mismo es válido respecto de los pasos marítimos australes, los que tiene un valor geoestratégico *per se* cualquiera sea la situación de seguridad internacional. Algo similar ocurre respecto del espacio aéreo controlado por Chile según los acuerdos internacionales vigentes sobre la materia. Este es mucho más extenso que el espacio aéreo soberano del país y Chile debe controlar ambos y estar en condiciones de intervenir proactivamente en el primero tanto para fines de seguridad como para salvaguardia de las operaciones aéreas, y de proteger el segundo frente a cualquier intento de violación.

La geografía y la historia muchas veces han influido de consumo en la ejecución de la función de defensa en Chile. La cuestión de las hipótesis de conflicto proporciona un buen ejemplo de lo aseverado: estas se configuran con la ubicación geográfica del país respecto de sus vecinos, pero además, la historia de las relaciones de seguridad entre Santiago y Lima, La Paz y Buenos Aires apoyó la gestación del concepto y ha anticipado sus dinámicas. Así, la crisis de diciembre de 1878 fue la primera manifestación de una hipótesis vecinal 3 (conflicto armado con los tres países vecinos) en cuanto involucró de modo casi simultáneo, una confrontación con Argentina y la disputa con Bolivia, la que a su vez tenía el apoyo del Perú en virtud del Tratado Secreto de 1883; algo muy similar ocurrió 100 años más tarde cuando la crisis con Argentina a propósito del Laudo Arbitral del Canal de Beagle: la confrontación con Buenos Aires estuvo, entonces, acicateada y complicada por la cercanía del centenario de la Guerra del Pacífico, con toda su carga subjetiva, tensión y distanciamiento con los vecinos del norte.

3. *Factores domésticos*

La política de defensa está igualmente condicionada por una multiplicidad de factores domésticos. Paradojalmente, éstos suelen ser más significativos y complejos que los de raigambre internacional. Naturalmente, esto es explicable en cuanto estos condicionantes se generan y maduran en el seno de la política interna general del país y, en consecuencia, están sometidos a sus procesos, contenidos y ritualidades. En este mismo sentido y a diferencia de lo que ocurre con los condicionantes externos, que usualmente tienen un carácter orientador de la política de defensa, los de naturaleza doméstica tienen, en algunos casos, un efecto más bien limitante de la misma, lo que refuerza su complejidad.

Los factores domésticos de la política de defensa se clasifican entre los de naturaleza política y los de orden financiero. Los primeros son la cultura estratégica y la conducción política y las relaciones cívico-militares. Esta clasificación es sin embargo sutil: el gasto en defensa normalmente es el resultado de la percepción de la sociedad respecto de su entorno de seguridad y/o de la actitud hacia la defensa de los referentes políticos que detentan el poder, un componente esencialmente político, de modo que ambos elementos se encuentran estrechamente ligados, en términos que no es posible hacer una separación absoluta. Con todo, es una clasificación útil como categoría de análisis y facilita la sistematización de los componentes de la política de defensa.

La cultura estratégica

La cultura estratégica es la forma como una nación se percibe a sí misma y a su entorno en la óptica de la seguridad internacional y lo que está dispuesta a efectuar para asumir o modificar esa situación.⁵² Esta es una cuestión fundamentalmente subjetiva pero que se traduce en acción política concreta. La cultura estratégica implica la aceptación por la sociedad de la idea del conflicto de intereses o de otro tipo entre Estados y que de ello pueda derivarse una confrontación armada.

Normalmente y por su mismo carácter subjetivo, la cultura estratégica es más fácil de avizorar en sus efectos que en sus contenidos teóricos. Esto es aplicable en la especie al caso chileno. Aunque no existe una clara muestra empírica, existe sí evidencia circunstancial que sugiere que en Chile progresivamente se formó una cultura estratégica sustentada en la realidad geográfica del país y en la forma cómo ésta ha interactuado con la historia en las relaciones de seguridad vecinal del país. Esta actitud de la población se caracterizaría por una fuerte percepción de amenaza y, asociado a esto último, un alto nivel de comprensión respecto de la necesidad de capacidad militar y consecuentemente, de apoyo a las Fuerzas Armadas como garantes de la soberanía nacional, aunque no como actores políticos domésticos. Esto se refleja por ejemplo, en un estudio realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales a comienzos del decenio pasado.⁵³ Aunque tal análisis es antiguo, parece indicar un

52 Definición del autor. Ver a esta respecto NAVARRO, Miguel. *La Cultura Estratégica y su efecto en la definición de la política de defensa* versión escrita de la conferencia del mismo título dada por el autor en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Ministerio de Defensa del Uruguay, 2003.

53 VARAS FERNÁNDEZ, Augusto. *Percepciones y Opiniones sobre las Fuerzas Armadas de Chile Área de Relaciones Internacionales y Militares*. FLACSO - Chile, Santiago de Chile, 1992.

derrotero claro. Posteriormente no se ha vuelto a efectuar un estudio de estas características, aunque las Fuerzas Armadas son usualmente incluidas en las encuestas sobre la actitud de la población hacia las instituciones nacionales, obteniendo normalmente niveles comparativamente altos de legitimidad social. Aunque este último tipo de encuestas está orientado más bien a medir la percepción social sobre el valor y el funcionamiento de las instituciones públicas, igualmente reflejan la percepción de seguridad internacional de la ciudadanía la que, en estos casos, se manifiesta en la legitimidad de las Fuerzas Armadas.

Otra manifestación de la cultura estratégica en Chile, también indirecta, es el fuerte apoyo financiero otorgado a las Fuerzas Armadas por los diversos gobiernos desde 1990 en adelante, el que incluso resulta en términos reales, superior al otorgado por el propio régimen militar durante la totalidad de su mandato.⁵⁴ Además, desde 1990, ningún programa político agitado a propósito de las varias elecciones generales, ha propuesto oficialmente una rebaja o un congelamiento del gasto militar; antes bien, todos han insistido en la necesidad de mantener las capacidades de la defensa nacional. La antigua y tradicional insistencia de la clase política en justificar un menor gasto militar con una mayor actividad diplomática parece haberse esfumado definitivamente.⁵⁵ Esto fue reiterado, por ejemplo, por los presidentes de todos los partidos políticos –o sus delegados– en el seminario sobre financiamiento de capital de la Defensa organizado

54 Esta tesis es sustentada por el ingeniero y analista de defensa Eduardo Santos Muñoz quien la presentó públicamente en su intervención en el Seminario Compras Militares, Ley del Cobre y Transparencia organizado por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados en octubre del año pasado. Eduardo Santos, en síntesis, plantea que durante el período 1974-1989 la Ley del Cobre rindió aproximadamente US\$ 2.486 millones, mientras que entre 1990 y 2005 aportó US\$ 4.894 millones, esto es el doble en términos aritméticos y aproximadamente un 70% superior en poder adquisitivo. Ver “Compras Militares, Ley del Cobre y Transparencia, Debate Público” documento publicado por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, marzo de 2007, p. 113.

55 El desarrollo de una mayor actividad diplomática como compensación a la declinación de su poder militar, fue en general la fórmula adoptada por la clase política para evitar una excesiva pérdida de posición del país en el sistema internacional desde el segundo decenio del siglo XX y se proyectó hacia la década siguiente. Luego, ésta fue una tendencia recurrente a fines de los 50 y en los 60. Alessandri comenzó su período en 1958 demorando la promulgación de la Ley 13.196, la primera Ley del Cobre propiamente tal, ya que intentó una iniciativa de desarme regional y un incremento (por lo demás muy tibio) de la actividad diplomática del país, en un intento por disminuir el gasto en defensa, dentro de un plan general de reducción del gasto público. Aunque la iniciativa internacional fracasó, los niveles de gasto militar durante su gobierno se mantuvieron muy bajos. Posteriormente, en 1964 la administración Frei intentó una nueva iniciativa de desarme regional orientada, en el plano doméstico, a disminuir la inversión en defensa, reemplazándola igualmente por una mayor actividad diplomática. Paralelamente, la administración implementó el “modelo desarrollista” para las Fuerzas Armadas que en el fondo era también concordante con su interés de reemplazar inversión en defensa por más actividad diplomática. La iniciativa de desarme fracasó igualmente, el “modelo desarrollista” no fue llevado hasta sus últimas consecuencias, el gobierno debió sortear varias crisis político-militares, incluyendo el episodio del Regimiento Tacna en 1969, y la inversión en defensa se mantuvo baja casi hasta las postrimerías de la administración Frei cuando se inició un amplio programa de rearme, especialmente en la parte aeronáutica y naval.

por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados en octubre de 2006. Algo similar refleja la evidente reticencia evidenciada por el nivel político para abordar el tema de la Ley del Cobre, por lo menos hasta la presente administración.

En síntesis, aunque el fenómeno es complejo y sus manifestaciones difusas, existe evidencia que indica que hay en Chile una forma básica de cultura estratégica que asume al menos tres elementos: i) la complejidad de la posición estratégica del país, derivada de la historia de sus relaciones vecinales y de su ubicación y configuración geográfica, ii) la necesidad de mantener una capacidad militar significativa para, por lo menos, asegurar la soberanía nacional en dicho escenario, y iii) derivado de lo anterior, el imperativo de sostener un nivel comparativamente alto de inversión en defensa. Naturalmente, estos componentes de dicha cultura resultan relevantes para la definición o modernización de una política de defensa y constituyen un factor orientador de la misma.

Factores Políticos: las capacidades decisionales y las relaciones político-militares

Entre los condicionantes domésticos propiamente políticos de la política de defensa, destacan la capacidad de gestión y decisión del nivel político y las relaciones político-militares, temas éstos de especial relevancia en Chile.

La cuestión de la capacidad decisional de la autoridad política tiene una arista jurídica, centrada en la sujeción estatutaria de las fuerzas militares a las autoridades políticas y en las potestades jurídicas de éstas para conducir la función de defensa. Paralelamente tiene un componente político, manifestado en la estructura decisional de la organización política de la defensa y, muy fundamentalmente, en el liderazgo civil en defensa. En el caso chileno, las potestades jurídicas del Ministerio de Defensa en relación a la dirección superior de la función de defensa emanan de lo previsto en los artículos 33 y 101 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 22 y 23 del DFL N°1 / 18.575 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Es efectivo que el ministerio mismo carece actualmente de una ley orgánica, aunque la iniciativa correspondiente se encuentra ya en trámite legislativo,⁵⁶ pero sus potestades constitucionales y legales son inobjetables. Lo mismo es válido respecto de la sujeción estatutaria de las Fuerzas

Armadas respecto de la autoridad política civil. La redacción del artículo 101 de la Carta Fundamental no deja lugar a duda en este aspecto.

Algo distinta es la situación respecto de la capacidad decisional de la organización política de la defensa y especialmente respecto del liderazgo civil en defensa. El Ministerio de Defensa no tiene actualmente una estructura apropiada para la conducción de la función de defensa en sede política y estratégica. Por varias razones, a comienzos del decenio de los 30, el ministerio fue concebido como una agencia de control burocrático y cotidiano de las Fuerzas Armadas mas no fue estructurado para ejercer la conducción política de las mismas ni de la función respectiva.⁵⁷ Posteriormente, su capacidad de gestión se vio comprometida con la dictación de la Ley N° 7.144 en 1942, que creó el Consejo Superior de Defensa Nacional CONSUDENA y que radicó en este órgano colegiado potestades que, por su naturaleza, debieron corresponder al Ministerio de Defensa; este fenómeno se repitió en 1960, con la dictación del DFL N° 181 que dio vida al Consejo Superior de Seguridad Nacional, CONSUSENA, y transfirió a este las potestades netamente de conducción que antes tenía el CONSUDENA. Esta carencia del ministerio sin embargo se solucionará con la aprobación del citado proyecto de ley orgánica actualmente en trámite legislativo y de sus eventuales indicaciones.

En lo que dice relación con la capacidad de la autoridad civil para ejercer la conducción política de la defensa es necesario tener presente, en primer término, que los estudios comparados indican, sin lugar a dudas, que para ello resulta indispensable una genuina capacidad, experticia y preparación personal de quienes detentan los cargos políticos de la defensa.⁵⁸ Este requisito deriva tanto de la condición de “Alta Política” que es propia de la política de defensa⁵⁹ cuanto de la complejidad y amplitud de la conducción política de la

57 Ver a esta respecto NAVARRO, Miguel. *El Ministerio de Defensa y la organización política de la defensa*. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* año 12, N° 4, FLACSO - Chile, 1997.

58 La cuestión de la experticia y especialización de las autoridades civiles es compartida por la mayoría de los autores contemporáneos, aunque Cohen (*Supreme Command soldiers, statesmen and leadership in wartime* First Anchor Books, 2003) la desarrolla mejor. En sentido estricto, Cohen se refiere más al liderazgo civil en tiempo de guerra pero fluye de su argumentación que, en la actualidad, el liderazgo político requiere el conocimiento y la experticia técnica en todo momento debido, precisamente, a la complejidad de las decisiones involucradas y al empleo permanente de fuerzas militares en misiones operacionales, especialmente operaciones de seguridad internacional. Este argumento está desarrollado en detalle en el apéndice *The Theory of Civilian Control* de la edición 2003 de su obra.

59 La condición de alta política, propia de la Política Exterior y de la Política de Defensa, implica que éstas son esencialmente complejas, de alta tecnicificación y especial sensibilidad en la conducción del Estado, lo que las hace propias de organizaciones burocráticas especializadas y cuya definición requiere considerable experticia personal de las autoridades correspondientes.

misma.⁶⁰ En este sentido, la Defensa comparte la creciente especialización técnica que es propia de la moderna administración del Estado. Sin embargo, la defensa tiene una complejidad adicional: debe ser conducida en sede política dentro de los parámetros de las relaciones cívico-militares modernas y democráticas lo que impone ciertas características especiales a los nombramientos en los cargos correspondientes.⁶¹ Este es el sustento del concepto de Liderazgo Civil en Defensa el que implica la capacidad genuina y efectiva de la autoridad civil de tomar de decisiones eficientes, oportunas y eficaces en toda la gama de la conducción política de la defensa y el reconocimiento del estamento castrense de tal capacidad. En otras palabras, el Liderazgo Civil contiene dos elementos: i) la capacidad real y efectiva de la autoridad civil de tomar decisiones oportunas eficientes y eficaces en la conducción de la defensa y ii) el reconocimiento real de parte del estamento castrense de tal capacidad de la autoridad civil. El Liderazgo Civil es el correlato de la sujeción legal de las fuerzas militares al poder político y al mismo tiempo, constituye la forma más avanzada de éste.

En Chile desde 1990 se ha generado, paulatinamente y con algunos altibajos, una capacidad de conducción civil en el campo de la defensa, en términos de existir hoy una forma embrionaria de liderazgo. En este proceso ha jugado un papel fundamental la existencia de la denominada Comunidad de la Defensa en cuanto núcleo de conocimiento y gestión civil en defensa.⁶² Sin embargo el proceso está

-
- 60 En relación a la conducción de la defensa en sede política, se sugiere NAVARRO, Miguel. La Conducción Política de la Defensa en *Revista "Política y Estrategia"* N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2005.
 - 61 Naturalmente, la conducción genuinamente civil de la defensa es una cuestión crucial en las relaciones cívico-militares modernas en cuanto es una medida del desarrollo democrático de la sociedad. Esta conducción no puede darse por sentada en toda sociedad democrática; antes bien, existen numerosos ejemplos de países en los cuales se reconoce formalmente en el ordenamiento jurídico o de hecho en la práctica política, la imposibilidad de la autoridad política civil de conducir la defensa y de ejercer control sobre el estamento castrense; en consecuencia se designan militares –activos o en condición de retiro– en los cargos políticos de la defensa. Aunque es posible encontrar en cada caso sólidas razones que justifican este proceder, en sentido absoluto tales nombramientos representan un reconocimiento por parte de la clase política de su imposibilidad de ejercer sus atribuciones en el campo de defensa lo que objetivamente debilita el sistema democrático. Naturalmente, existen excepciones en las cuales militares en situación de retiro desempeñan muy bien cargos políticos en la conducción de la defensa, por su experiencia y cualidades personales, sin afectar el principio de conducción y liderazgo civil en este campo, pero ello no afecta su carácter excepcional. Esto fue perceptible en Chile, por ejemplo, en los años 50 y 60 cuando la mayoría de los subsecretarios del Ministerio de Defensa eran oficiales generales o superiores de las Fuerzas Armadas en situación de retiro; dichos oficiales siempre sirvieron sus cargos con sapiencia, prudencia y eficacia y fueron un vínculo indispensable entre las Instituciones y el nivel político. Por otra parte, dentro de la lógica del liderazgo civil en defensa los militares, tanto activos como en condición de retiro, tienen significativos aportes que efectuar, especialmente en labores de asesoría y apoyo a la toma de decisiones, tanto en sede ejecutiva cuanto en el ámbito parlamentario.
 - 62 La comunidad de la defensa es el conjunto de civiles con conocimientos e intereses en el ámbito de la defensa. Es una agrupación de carácter informal en la cual la pertenencia está determinada fundamentalmente por el reconocimiento de sus pares y, en menor medida, de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa. El prin-

aún en una fase muy inicial; por lo pronto, el Ministerio de Defensa carece todavía de una estructura decisional moderna y funcional que habilite formalmente a las autoridades civiles para tomar decisiones en este campo; además, la capacidad de liderazgo civil no se manifiesta de manera equitativa entre los principales referentes políticos, lo que puede conspirar contra su continuidad y madurez plena; además, la comunidad de la defensa ha tenido una integración algo anómala y en todo caso, es aún limitada en número. Sin embargo, la experiencia comparada indica que los procesos de conducción y liderazgo civil en defensa suelen ser unidireccionales, aunque pueden sufrir altibajos y atrasos en su implementación, y además no son reversibles, especialmente dentro de la dinámica de la denominada “Tercera Ola de Democratización”.⁶³

El tema de las relaciones político-militares es igualmente relevante en Chile. Desde 1990, las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la autoridad civil comenzaron a normalizarse. Aunque el proceso fue afectado por las vicisitudes iniciales de la transición –que, en todo caso, no se manifestaron por igual en las tres instituciones– el estamento castrense, en general, asumió en plenitud la legalidad vigente, ya aludida en el párrafo anterior, y que establece una sujeción de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República y al Ministro de Defensa relación que, por lo demás, fue establecida por el propio régimen militar. Sin embargo, la normalización de las relaciones político-militares no se agotó sólo en sede normativa; el proceso de redacción del Libro de la Defensa 1997 constituyó una instancia de creación de consensos, y especialmente, confianzas, entre civiles y militares. En esto radica el valor real de dicho libro. Desde entonces, el incremento de las confianzas entre ambos estamentos ha sido constante, en términos de generarse, también en forma embrionaria, una relación político-militar moderna y convergente, en los términos identificados por Rebecca Shiff y otros.⁶⁴ Naturalmente, este es un proceso evolutivo y cuyo éxito depende de ambos estamentos, aunque la mayor responsabilidad

cipal criterio de membresía de la comunidad es la producción intelectual, vertida en publicaciones. La comunidad de la defensa se originó a comienzos del decenio de los 80 simultáneamente en los institutos de Ciencia Política de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile y en diversos centros de estudio y pensamiento asociados a partidos políticos; posteriormente, en las postrimerías del régimen militar, constituyó un excelente vehículo de aproximación cívico-militar y después de 1990 ha proporcionado, crecientemente, la base intelectual de la capacidad de liderazgo civil en defensa en el país.

63 La “Tercera Ola de Democratización” es el proceso de establecimiento de regímenes representativos asociados al término de la Guerra Fría. Aunque el proceso chileno fue concordante con dicho período, no estuvo directamente asociado a la confrontación Este-Oeste aunque, naturalmente, se benefició de la disminución general de las tensiones ideológicas.

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

recae probablemente en el estamento político; no debe olvidarse que una relación político-militar moderna y convergente presupone y descansa en un efectivo liderazgo civil en defensa, en un proceso mutuamente potenciado, todo lo cual es aplicable en la especie al caso chileno.

Asociado a lo anterior, se aprecia un interés creciente del estamento político en su conjunto por la temática de la defensa y las Fuerzas Armadas. Este escenario contrasta vivamente con la situación vigente antes de 1973, caracterizado por el desinterés, la animadversión y la desconfianza mutua, exacerbado por la ideologización de las relaciones político-militares. Naturalmente, este proceso no ha sido del todo unívoco, en cuanto algunos referentes políticos mantienen aún un sesgo economicista en su visión de la función de defensa, pero en todo caso, la tendencia es clara; esto queda demostrado, por ejemplo, en el involucramiento de las Comisiones de Defensa y Relaciones Exteriores de ambas cámaras en variadas iniciativas políticas en este tema y con la creación de la Comisión Especial de Operaciones de Paz del Senado, en fecha reciente. Esta actitud de la clase política ha sido ampliamente reconocida por las Fuerzas Armadas, según queda demostrado, por ejemplo, en los diversos actos castrenses de despedida al Presidente Lagos y al Ministro Ravinet, cuyo epítome fue la Revista Naval de enero de 2006 en Valparaíso.

En síntesis, en la actualidad existe en Chile una estructura jerárquica formal que otorga a la autoridad política las potestades necesarias para dirigir el sector y conducir la ejecución de la función respectiva. De igual modo, se ha desarrollado un liderazgo civil embrionario en Defensa y, por su intermedio, una relación político-militar moderna, democrática y convergente, en un entorno de creciente interés del estamento político por la temática de la defensa y las Fuerzas Armadas.

Todo esto tiene una especial significación en la modernización de la política de defensa, en cuanto facilitará la incorporación de los temas más complejos de la agenda y asegurará que su debate se efectúe en condiciones de paridad y aporte equilibrado de ambos estamentos. Además, y en término más generales, existe una atmósfera de mayor colaboración, confianza y sentido de propósito entre el mundo castrense y la clase política, lo que abre especiales oportunidades para una modernización efectiva de la política de defensa, la que se proyecta, además, a otros aspectos de la agenda de modernización del sector.

El Factor financiero

El último antecedente doméstico de la política de defensa lo constituye el financiamiento de la función respectiva. Aunque es considerado unánimemente como elemento doméstico, la cuestión financiera se nutre también de elementos internacionales: el gasto militar representa normalmente lo que una nación está dispuesta a invertir en su protección física y en el apoyo a sus intereses internacionales; sin embargo, tal actitud, usualmente manifestada en la ya referida cultura estratégica está, a su turno, determinada primordialmente por la percepción que dicha sociedad tiene de las responsabilidades, riesgos y oportunidades que le otorga el sistema internacional.

Todo esto es de especial relevancia para la modernización de la política de defensa de Chile. Desde luego, el aspecto más significativo es el de la inversión de capital; el Sistema de la Ley del Cobre, más allá de sus limitaciones y debilidades, ha permitido un equipamiento de las Fuerzas Armadas ordenado, de largo plazo y sin efectos en los equilibrios fiscales. Paralelamente, ha constituido un puntal de la disuasión, tanto por su contribución material a las capacidades bélicas de las Fuerzas Armadas cuanto como demostración de la voluntad política del país de utilizar la fuerza en caso necesario. En esta óptica, la modernización o reemplazo del sistema está estrechamente vinculada con la modernización de la política de defensa; es indudable que la actualización efectiva de ésta dependerá de seguir disponiendo de una fuente de financiamiento de capital que corresponda a las actuales necesidades tecnológicas de la función de defensa y que comparta los beneficios del sistema vigente.

El Sistema de la Ley del Cobre tiene varias y significativas fortalezas. Desde la perspectiva de la modernización de la política de defensa y su efecto en las relaciones de seguridad de la república, las más relevantes son:

- a) Estabilidad y permanencia de la inversión de capital

Esta es la característica más relevante del sistema. Desde su implementación inicial, ha permitido a las Fuerzas Armadas planificar sus adquisiciones en una perspectiva de largo plazo, estable y consustancial a la lógica de la función de defensa. Además, estas adquisiciones se han realizado de un modo acorde con las políticas fiscales vigentes, sin afectar el comportamiento de la economía ni de las finanzas públicas. Esta característica debe proyectarse en el mecanismo que, eventualmente, reemplace al

actual sistema y es fundamental para apoyar la modernización de la política de defensa y su implementación futura.

- b) Flexibilidad ante la evolución del mercado internacional de armamentos y apoyo financieros a las operaciones de paz

El Sistema de la Ley del Cobre permite a las Fuerzas Armadas y al Ejecutivo reaccionar con prontitud frente las ofertas de sistemas de armas usados que se generan en el seno del mercado internacional de armamentos. Estas ofertas derivan tanto de reducciones o modernizaciones de las fuerzas militares de las grandes potencias o por la disponibilidad de sistemas específicos generada por países que habiendo ordenado la construcción de éstos, después no pudieron acceder a los mismos por variadas razones. Esta ventaja ha sido, es y seguirá siendo de vital importancia para Chile en cuanto ese mercado ha constituido un proveedor tradicional de las Fuerzas Armadas.⁶⁵ Lo mismo es válido respecto a la necesidad de efectuar modernizaciones y actualizaciones rápidas a los medios técnicos que serán desplegados en operaciones de paz y que en ocasiones, implican considerables inversiones, todas las cuales se manejan al margen de los acuerdos financieros con las Naciones Unidas, aunque los costos puedan eventualmente, ser reembolsados por dicha organización.

- c) Contribución a la disuasión

El Sistema de la Ley del Cobre ha contribuido a la disuasión, el puntal de la Política de Defensa, de dos maneras: i) generando las capacidades tecnológicas en que ésta descansa, el elemento material del concepto, y ii) contribuyendo a la manifestación de intensiones, el componente subjetivo de la disuasión. Es muy poco probable que con otro sistema de financiamiento y considerando el escenario político doméstico de los años 50', 60' y 70', las Fuerzas Armadas pudiesen haber obtenido los recursos para adquirir capacidades así fuesen mínimas; por otra parte, la ausencia de debate parlamentario sobre financiamiento de capital, una debilidad objetiva del sistema, aquí impidió la potencial

65 Entre los sistemas de armas principales adquiridos para esta modalidad figuran los Hawker Hunter entre 1967 y 1983, el crucero sueco Gotta Lejön (que sirvió en la Amada como Almirante Latorre) en 1971, los destructores clase Sumner (Portales y Zenteno) en 1974, los DLG clase County (Latorre, Cochrane, Prat y Blanco Encalada) el petrolero MHS Tidepool (Almirante Montt) los aviones de reconocimiento estratégico Camberra PR Mk 9, los Mirage Elkan adquiridos en Bélgica en 1993, los tanques Leopard I comprados en Holanda y Alemania el decenio pasado, los F-16 MLU y las fragatas M y L, adquiridas también en Holanda, el HMS Norfolk (actual fragata Almirante Cochrane) y el HMS Sheffield (actual fragata Almirante Williams).

manifestación de fracturas graves en el seno de la clase política respecto de la función de defensa, cuya evidencia habría comprometido, quizás fatalmente, el componente subjetivo de la disuasión. En la medida que tanto el escenario internacional de seguridad cuanto el entorno local de la misma sugieren, sin lugar a dudas, la conveniencia de mantener la disuasión como columna de la política de defensa, el mérito y la relevancia de esta ventaja es evidente.

Naturalmente, el Sistema de la Ley del Cobre tiene otras fortalezas, como que evita la politización de las fuerzas militares y los roces y conflictos entre ellas y, además, otorga a la inversión de capital en defensa independencia de la clase política. Estas ventajas son de gran relevancia en el ejercicio de la función de defensa en general y en esa óptica, deben ser también consideradas en la modernización de la política de defensa. Lo mismo es válido por cierto, respecto del reemplazo o modernización del sistema de financiamiento de capital de la Defensa, iniciativa que está, por lo demás, inseparablemente ligada con la modernización de la política respectiva.

El otro aspecto financiero relevante en la modernización de la política de defensa es la cuestión del gasto operacional y su vinculación con los niveles de alistamiento necesarios. Este es un tema crucial complejo y sensible. En los sistemas comparados existen numerosos ejemplos de países que, manteniendo niveles de inversión de capital en defensa comparativamente altos, no lo complementan con un nivel equivalente de gasto en el ámbito operacional. En consecuencia, su capacidad militar efectiva no guarda relación con sus capacidades teóricas y se deteriora el componente militar de su ecuación de poder. Además, se compromete su efecto disuasivo. Este fenómeno está normalmente asociado con potencias medianas o incluso menores del sistema internacional, pero no es exclusivo suyo.⁶⁶

El tema tiene directa incidencia en la política de defensa de Chile. La complejidad, inestabilidad e incertidumbre internacional y regional,

66 Entre los casos que suelen mencionarse está el de Irán en la época del Imperio, cuando debió absorber en poco tiempo un gran influjo de tecnología militar (aunque en este caso no fue sólo una cuestión de recursos) y el de Nigeria que a comienzos de los 80 adquirió 14 aviones de combate BAC Jaguar en Gran Bretaña; sin embargo, no pudo utilizarlos por razones presupuestarios y en definitiva, intentó devolverlos a Inglaterra a comienzos del decenio pasado, en una operación que incluía su posterior reventa a Chile. Sin embargo, el fenómeno no es privativo de las potencias medianas; durante la época de Carter en Estados Unidos, las grandes reducciones presupuestarias del Departamento de Defensa afectaron gravemente el mantenimiento de todos sus sistemas de armas convencionales lo que, a su turno, comprometió seriamente su capacidad operacional; de hecho, el fracaso de la Operación Eagle Claw, el intento de rescate de los rehenes de la embajada en Teherán, se atribuyó directamente a los bajos niveles de mantenimiento del material aéreo utilizado.

la posibilidad de crisis de rápido desarrollo y curso incierto, las demandas de la comunidad internacional para participar en operaciones de paz y en términos más generales, la necesidad de asegurar efectivamente la disuasión, no sólo en sus parámetros teóricos sino en sus contenidos materiales, objetivos, hacen necesario mantener un nivel significativo de gasto operacional de la defensa. Esto se manifiesta primariamente en la conveniencia de mantener un alto nivel de alistamiento operativo en las Fuerzas Armadas, de modo de poder responder de modo eficaz al acaecimiento de crisis de rápido desarrollo que pueden tener manifestaciones potenciales o actuales de fuerza o, al menos, respaldar adecuadamente a la actividad diplomática correspondiente. Lo mismo es válido respecto de las operaciones de paz; la nueva política, actualmente en proceso de definición en la Comisión Especial del Senado,⁶⁷ si asume la demanda de la comunidad internacional hacia las potencias medianas, debería considerar un adecuado soporte financiero en términos de permitir una rápida respuesta de Chile. Esto se manifestaría también en el gasto operacional.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Con lo relacionado y considerado, es posible inferir algunas conclusiones respecto de la definición de una nueva política de defensa o de la actualización de la vigente; a saber:

En relación con el posicionamiento del país global en el sistema internacional

- Chile es una potencia media emergente en el sistema internacional y, en cuanto a tal, comparte las responsabilidades, ventajas y riesgos de este tipo de países. Esto es de especial relevancia en el campo de la seguridad internacional y en la ejecución de la función de defensa.
- La evolución en la posición internacional del país, ha alterado la condición de seguridad que Chile mantuvo desde el término de la disputa con el Perú a propósito de la cuestión de Tacna y Arica en 1929 y que se caracterizó por su estabilidad, su predictibilidad y su referencia estrictamente regional.
- Durante la mayor parte del siglo XX, Chile fue un actor terciario de la política internacional, con muy poca relevancia global, alejado de los grandes centros de decisión política y de los escenarios estratégicos

67 Ver nota 21.

importantes. Sin embargo mantuvo un nivel de prestigio internacional superior al que los demás factores de poder la hubiesen permitido. Tal prestigio obedeció a la solidez de su sistema político, a la calidad de su diplomacia y a su respeto al derecho internacional y al prestigio específico de sus Fuerzas Armadas.

- La condición de potencia mediana emergente otorga a Chile mayores responsabilidades en la consecución de la seguridad y la estabilidad internacional. Por otra parte, la mantención de un escenario internacional estable y en paz es fundamental al éxito del modelo económico consensuado por la sociedad chilena.
- Chile no puede sustraerse a las demandas crecientes de la comunidad de las naciones para efectuar un aporte más relevante en el campo de la seguridad internacional. Su condición se lo impide; además, tal contribución eleva la estatura estratégica del país, incrementa su perfil internacional y contribuye directamente a disuasión, pilar actual –y elemento permanente– de la política de defensa.

En relación a la evolución de la seguridad internacional y su efecto sobre la función de defensa

- La seguridad internacional está en franca evolución. Los criterios y condiciones propios de la Guerra Fría, caracterizados por un alto nivel de tensión global pero una muy baja probabilidad de conflicto generalizado, han sido reemplazados por una dinámica evolutiva e incierta en la que subsisten las políticas de poder, las confrontaciones de viejo cuño y las manifestaciones convencionales del uso de la fuerza para fines de política internacional.
- Paralelamente, se han desarrollado nuevas formas de violencia para fines políticos, tales como el conflicto asimétrico en su dimensión irregular, o se han repotenciado métodos antiguos de violencia como el terrorismo o el crimen organizado transnacional.
- El escenario de la seguridad internacional es ahora mucho más complejo, evolutivo e incierto y sus efectos son más globales, alcanzando a países que como Chile, se encontraban fuera de los escenarios principales del poder internacional.
- Asociado a lo anterior, existe actualmente una revaloración de las magnitudes regionales de seguridad lo que contrasta con el valor que, desde el siglo XVIII, se asignó a las referencias globales de la seguridad internacional. En consecuencia, los actores regionales han adquirido o

potenciado un nuevo perfilamiento como protagonistas de la seguridad internacional. Chile es uno de los actores afectados por este fenómeno.

- La función de defensa, la ejecución de la misma y, en años recientes, la definición de la política de defensa, han respondido al patrón histórico de la situación internacional y estratégica de Chile: una visión fundamentalmente localista, dominada por el concepto de amenaza, centrada en el escenario vecinal y manifestada en el desarrollo de hipótesis de conflictos regionales de tipo clásicos o por el acaecimiento de crisis internacionales de desarrollo comparativamente lento.
- La función de defensa y luego, la definición de la política de defensa se han generado dentro de un marco regulatorio rígido, convencional y estrecho, tipificado por la visión convencional que la Constitución Política tiene de las Fuerzas Armadas y especialmente de la función de defensa.
- La función de defensa debe evolucionar. En consecuencia, esta deberá comprender los tres cometidos básicos que constituyen su esencia en los sistemas comparados: i) constituir la garantía inmanente de existencia del país como actor independiente y soberano en el sistema internacional, ii) proteger el territorio de la república, su soberanía y su sistema político, y iii) apoyar la inserción internacional del país, sus intereses externos y los principios y valores que su política exterior proyecta al sistema internacional.
- La política de defensa debe asumir la evolución de la posición internacional del país, especialmente sus mayores responsabilidades y su mayor exposición a la inestabilidad y los riesgos inherentes al sistema internacional, reconociendo igualdad de importancia a los objetivos que dicen relación con la inserción del país en la comunidad internacional con aquellos que se refieren sólo a la problemática de seguridad regional de Chile.

En relación al escenario regional

- Chile sigue siendo un actor regional de la mayor relevancia y un componente fundamental de la ecuación de seguridad del Cono Sur.
- La seguridad regional presenta actualmente y en el futuro previsible, una condición doble: una tendencia hacia el establecimiento de esquemas binacionales de seguridad cooperativa y paralelamente, subsisten políticas de poder y tensiones de naturaleza geopolítica.

- El factor histórico sigue siendo de alta relevancia e insoslayable en la configuración de las relaciones de seguridad en el entorno geográfico de Chile, tanto en sus vinculaciones con el Perú y Bolivia como con la República Argentina.
- En los últimos años han surgido en el hemisferio occidental ejes ideológicos que se caracterizan tanto por una actitud de confrontación retórica con Estados Unidos cuanto por la adopción de modelos de desarrollo distintos que aquellos mayoritariamente aceptados por la sociedad chilena. Estos ejes ideológicos tienen, además, características invasivas sobre los sistemas políticos de los demás países.
- Los ejes ideológicos tienen, además, dimensiones militares, manifestadas preferentemente en las relaciones entre Venezuela y Bolivia.
- La región sudamericana presenta altos grados de inestabilidad política interna en algunos de sus actores principales, falta de legitimidad de sus sistemas políticos y, en términos más amplios, un cierto riesgo de surgimiento de Estados fallidos, todo lo cual tiene efectos sobre la seguridad regional.
- Existe en el Cono Sur una disputa de naturaleza territorial y geopolítica no resuelta, la cuestión de las Falklands/Malvinas, que tiene efectos potenciales de gran significación en el teatro sur austral.
- La ecuación de seguridad de América del Sur tiene una tendencia a la incertidumbre la que se atenúa mas no se elimina con la tendencia hacia el establecimiento de sistemas de seguridad de naturaleza cooperativa los que a su turno, por definición, requieren la mantenimiento de una condición de equilibrio estratégico entre sus integrantes.
- El escenario estratégico regional sugiere, sin lugar a dudas, mantener la disuasión como un de los puntales de la política de defensa nacional.

Efectos sobre la política de defensa Nacional

- La política de defensa debe considerar, a un tiempo, tanto el incremento del perfil internacional del país, cuanto el escenario regional en que se desenvuelve la seguridad de la república.
- La proyección internacional del país implica redefinir la naturaleza y alcances de la función de defensa especialmente en términos de su

apoyo inmanente a la existencia del país en el sistema internacional y el soporte a los objetivos y valores de su política exterior.

- El escenario regional sugiere mantener la disuasión como elemento básico de la política de defensa pero compatibilizándola y generando sinergias con su proyección más global.
- El escenario político interno del país es favorable para la generación de una revisión y expansión de los fines y cometidos de la función de defensa y, por su intermedio, de la política de defensa. Esto incluye los componentes financieros de la misma, especialmente su sistema de financiamiento de capital.
- La política de defensa, así concebida, debe ser una combinación armónica y funcional de las posturas tradicionales en que se ha sustentado la seguridad de la República con aquellos componentes que se derivan de la nueva posición que Chile ocupa en el sistema internacional y los que se avizoran asociados a tal condición.
- La primera parte de este artículo fue publicada en la Revista “Política y Estrategia”, edición N° 103, correspondiente al período julio-septiembre del 2006.

SEGURIDAD HUMANA, ESTADO NACIÓN Y DEFENSA NACIONAL

MIGUEL A. VERGARA VILLALOBOS*

El autor plantea que la noción de seguridad humana expuesta en el “Informe sobre Desarrollo Humano” de 1994 del PNUD, se basa en una premisa errónea, cual es confundir las nociones de seguridad y defensa, con lo que aquella pasa a cumplir exclusivamente un rol de protección del territorio, sin relación alguna con el desarrollo; además, es desfigurada considerándola un fin en sí misma, ajena absolutamente al interés de las personas. A partir de este fundamento el PNUD propone un nuevo concepto de seguridad que privilegia el desarrollo y la justicia social, obviando el componente defensa, pues considera que la paz sería consecuencia inevitable de este cambio de eje hacia lo social, hacia la persona. Nace así la seguridad humana. En una segunda parte, el autor analiza varios documentos oficiales de NN.UU. con los que pretende demostrar que después del atentado a las Torres Gemelas, el 11 de septiembre de 2001, se produce un vuelco en la noción de seguridad que, de estar centrada en el desarrollo, como lo proponía la seguridad humana, retoma un marcado énfasis hacia la defensa volviendo a revalorizar el rol del Estado Nación y el uso o amenaza de uso de la fuerza. Más adelante, después de comentar la noción de bien común y la posición de la filosofía clásica y de la Iglesia Católica en cuanto a la centralidad de la persona humana, concluye que no es novedosa la proposición de la seguridad humana de centrarse en la persona. Finaliza con algunas reflexiones, a modo de conclusión.

Palabras claves: Seguridad humana – Seguridad nacional – Defensa – Estado Nación – Desarrollo humano.

HUMAN SECURITY, NATION STATE AND NATIONAL DEFENSE

The author establishes that the idea of human security stated in the “Report about Human Development” of 1994 of the PNUD, is based

* Se desempeñó como Comandante en Jefe de la Armada de Chile, durante cuatro años, hasta junio de 2005. Es Oficial de Estado Mayor y posee el título profesional de Ingeniero Naval Electrónico (APN). Es Magíster en Ciencias Navales y Marítimas con mención en Estrategia; Profesor Militar de Academia en la asignatura de Estrategia, y graduado del Curso de Alto Mando de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). En el ámbito civil es Master of Arts en Filosofía (CUA, EE.UU.); Diplomado en Finanzas Corporativas (UAI, Chile), y graduado del Curso Interamericano de Preparación y Evaluación Social de Proyectos (UC, Chile). En la actualidad cursa un doctorado en Filosofía en la Universidad de Navarra (España), en coordinación con la Universidad de los Andes (Chile). A la fecha, se desempeña como Director de Posgrados en la Universidad Andrés Bello, en Viña del Mar; profesor adjunto de Filosofía en la Universidad de los Andes; profesor investigador en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE); Director de la Compañía Siderúrgica Huachipato, y miembro del círculo de Organización y Personas del Instituto Chileno de Administración y Racionalización de Empresas (ICARE).

in a mistaken premise, which is to confuse the notions of security and defense, and in that case, that it fulfills an exclusive roll of territory protection, with no relation with the development, besides considering it an end in itself absolutely far away from the interest of people. From this foundation the PNUD proposes a new concept of security that favors development and social justice, obviating the defense component, because it considers that peace would be an inevitable consequence of this twist of eje towards the social, as well as to the person. This is how human security is born.

In the second part, the author analyzes several official documents of the UN trying to demonstrate that after the 09/11 attacks to the Twin Towers in 2001, a twist is produced in the idea of security, from being centered in development, as human security proposed it, gets back a highlighted mark towards defense valuating again the role of the nation-state and the use or threat of force. Further on, after commenting the idea of well being and the position of classical philosophy and the Catholic Church regarding the centrality of the human being, it ends up telling that it is not new the position of human security of centering in the person. Ends up with some reflections as conclusions.

Key words: Human security – National Security – Defense – Nation State – Human development.

1. INTRODUCCIÓN

Se aprecia que en ciertos ámbitos académicos al abordar el tema de la seguridad, más allá del legítimo interés por profundizar en su estudio, se busca atenuar o eliminar el rol de las FF.AA., a las que no pocas veces se mira como potencial fuente de inseguridad para las personas. Es lo que ha ocurrido con la seguridad humana, la cual se presenta en abierta contraposición con la seguridad nacional. A esta última se le asocia únicamente con la defensa nacional y ajena o incluso francamente contraria al bienestar y desarrollo de la gente. En este contexto, la seguridad humana surge como una forma de reorientar el eje de la seguridad hacia los seres humanos, priorizando el desarrollo por sobre la defensa.

Nuestra hipótesis es que la seguridad humana –según se define en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹– ha perdido fuerza a partir del 11 de septiembre de 2001, con el ataque a las Torres Gemelas, en Nueva York. Ya no se le considera contrapuesta a la seguridad nacional, sino que complementaria con ésta. De alguna manera se ha vuelto a la concepción de la seguridad como una condición que se alcanza cuando las amenazas y vulnerabilidades de un país son neutralizadas o atenuadas,

¹ hdr.undp.org/reports/

mediante un armónico equilibrio entre defensa y desarrollo. La defensa, como parte de la seguridad, ha debido ser reincorporada como uno de los roles prioritarios del Estado Nación, el cual pos 11 de septiembre ha recuperado sus fúeros. Además, planteamos que el principal beneficiario de la seguridad son los propios ciudadanos; una seguridad nacional que no tuviera positivos efectos en la seguridad de las personas, sería síntoma de un Estado enfermo que ha perdido su razón de ser; se trataría de una seguridad extrínseca al bien común.

Con vistas a demostrar nuestra hipótesis, primero expondremos brevemente los principales aspectos que abarca el concepto de seguridad, para posteriormente contrastarlos con la noción de seguridad humana que postula el PNUD, cuyos fundamentos y conceptualización se analizan para identificar sus aspectos más relevantes. Posteriormente, se presentan algunos de los temas tratados por la Red de Seguridad Humana, para graficar la importancia y amplitud de asuntos susceptibles de analizar desde la perspectiva de la seguridad humana. Seguidamente, basado en documentos de NN.UU., se analizan los efectos que tuvo el 11 de septiembre en cuanto a revitalizar la función del Estado en materias de seguridad y defensa, siendo el principal actor en las relaciones internacionales e insustituible a la hora de brindar protección a la gente. Esto se complementa analizando el rol del Estado según la tradición clásica –a partir del bien común– de modo de recalcar que el Estado, como la más importante organización social, no puede ser indiferente ni menos contrario al desarrollo integral de las personas, tarea en la que también participa la defensa nacional salvaguardando la paz. Se plantea la fragilidad de esa paz y la pervivencia del conflicto como un fenómeno inherente a la naturaleza humana, lo que refuerza que la seguridad, además del desarrollo, requiere de la función defensa. Se finaliza, con algunas reflexiones sobre la seguridad humana, entre ellas que la seguridad nacional es la que articula la seguridad humana y la seguridad global.

2. SEGURIDAD NACIONAL

Para este tema seguiremos el Libro de la **Defensa Nacional** (LDN), edición 1997. Allí se indica que la seguridad es más amplia que el concepto de defensa.

La seguridad nacional no es sólo cuestión de policías y militares, sino también de desarrollo socioeconómico, de cohesión ciudadana, de institucionalidad, de distribución poblacional, de nivel cultural, etc.²

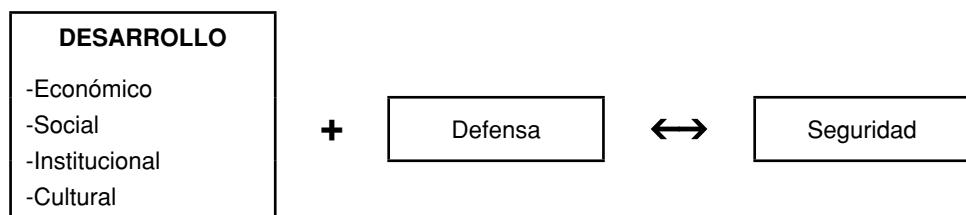
Es decir, la seguridad nacional es un problema esencialmente de nivel político, en que debe participar todo el potencial del país, buscando un equilibrio entre

² *Libro de la Defensa Nacional* (LDN), Ed. 1997, Imprenta de la Armada, Parte III, cap. 1, párr. 1.

los objetivos que se desea alcanzar, los recursos disponibles y las vulnerabilidades que se quiera eliminar o atenuar. Esto, sin olvidar que la seguridad no puede ser un fin en sí misma, sino un medio para lograr un fin superior, cual es el bien común:

La exigencia fundamental de procurar el bien común de la nación y de servir a la persona humana limita y condiciona al Estado en su función de proveer seguridad. En este sentido, no es éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando por sobre los valores permanentes de la justicia y dignidad humanas.³

La seguridad nacional se puede representar como una ecuación en uno de cuyos extremos se encuentra la defensa y el desarrollo; y en el otro la seguridad, como se muestra en el gráfico. La flecha representa relaciones de complementariedad y dependencia mutua:⁴



Defensa y desarrollo, en su más amplio sentido, son conceptos complementarios que se integran en un todo que es la seguridad. Ni la defensa ni el desarrollo por sí mismos son garantía de seguridad. Ésta se logra como resultado de un razonable equilibrio entre ellos.⁵

La defensa, en cuanto función, se refiere al conjunto de actividades cuya finalidad es proteger o salvaguardar un determinado bien. En el caso de la defensa nacional ese bien es el territorio, la soberanía y la paz, que son componentes importantes del bien común. Naturalmente, la defensa y la seguridad están estrechamente vinculadas, puesto que entre ambas existe una relación de causa a efecto.

La defensa es una de las principales causas de la seguridad, si bien no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, ya que ésta requiere también del desarrollo nacional.⁶

Por su parte, el desarrollo nacional, nos dice el LDN, no debe limitarse sólo al desarrollo económico, sino también debe incluir el desarrollo social, institucional

3 *Ibidem*, p. 73.

4 *Ibidem*, p. 74.

5 *Ibidem*, p. 77.

6 *Ibidem*, p. 74.

y cultural. Así, por ejemplo, en lo que respecta al desarrollo social el texto que comentamos indica que:

En el plano del desarrollo social, el interés de la seguridad descansa en el acceso de todos los estamentos sociales –a través de iguales oportunidades y en condiciones de máxima equidad posible– a los beneficios de desarrollo. Naturalmente, esto implica como condición previa, satisfacer ciertas necesidades básicas de salud, educación, trabajo, vivienda y justicia.⁷

Por último, el texto aludido consciente del riesgo de securitizar o militarizar cualquier actividad de desarrollo, advierte que:

No toda acción humana individual o colectiva corresponde que sea vista bajo una óptica de seguridad. Es un hecho que existen acciones sociales y económicas, actividades culturales y asuntos de orden institucional que no guardan relación directa con la seguridad interna ni externa del país.⁸

En definitiva, la seguridad es un concepto más amplio que la defensa porque incluye el desarrollo no sólo económico sino también institucional, social y cultural. Mal podría, entonces, la seguridad centrarse únicamente en la protección del territorio; esa es una preocupación tradicional de la defensa. Con todo, la protección que ofrece la defensa –en su calidad de bien social– es en beneficio de la paz, el orden y la justicia, que son bienes básicos para cualquier actividad que quieran desarrollar los seres humanos. La denominada “razón de Estado” al estilo *hobbesiano* no puede subsumir los derechos y libertades de los ciudadanos, salvo circunstancias muy excepcionales y siempre transitorias.

3. SEGURIDAD HUMANA

Se pueden identificar dos vertientes intelectuales que convergen en el esfuerzo por conceptualizar una seguridad humana absolutamente antropocéntrica. La primera, con cierto éxito, ha creado un monstruo denominado Doctrina de Seguridad Nacional, que estaría –o habría estado– bajo la tutela de las FF.AA., quienes verían en la conservación del Estado Nación la justificación de cualquier tipo de represión; la expresión maquiavélica: *el fin justifica los medios*, sería el principio de acción de esta doctrina. Alternativamente a esta posición extrema se ubican quienes consciente o inconscientemente han simplificado el problema, asumiendo la seguridad prácticamente como sinónimo de defensa, entendida ésta como independiente del bien común, lo que los lleva a postular que la seguridad provista por el Estado privilegia la soberanía territorial olvidándose de las personas o, peor aún,

7 *Ibidem*, p. 76.

8 *Ibidem*, p. 77.

a expensas de ellas. Por ambos caminos se llega a la conclusión que la seguridad nacional o estatal es un fin en sí misma, ajena a los intereses y bienestar de la gente, por lo tanto, urge reemplazarla por una noción de seguridad en que las personas sean el centro de la preocupación del Estado.

La seguridad humana tomó forma definitiva a principios de la década de los 90', como producto de la coyuntura histórica que se generó a partir de 1987, con el inicio del desmoronamiento de los régímenes socialistas de Europa Oriental, la posterior caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. Se crearon entonces grandes expectativas en cuanto a un prolongado período de paz; baste recordar que de esa época data la teoría del *Fin de la Historia*, de Francis Fukuyama, fundamentada en el triunfo de la democracia liberal como forma de gobierno. Se pensaba que el inevitable desarme y la consiguiente reducción de las fuerzas militares, permitiría orientar mayores recursos para el desarrollo de todos los países, lo que necesariamente traería la paz entre y al interior de las naciones. El párrafo inicial de la *Memoria del Secretario General* de NN.UU. de 1995,⁹ da cuenta de este estado de ánimo:

Pocos acontecimientos de la historia reciente han generado tanta confianza en el futuro ni tantas esperanzas de un mundo mejor como la caída del Muro de Berlín, (...) ha surgido la promesa de una era de paz internacional en que las energías de las naciones quedarán liberadas para contribuir al progreso económico y social de toda la humanidad.¹⁰

No obstante, ya entonces el propio Secretario General constataba en su Memoria que la evolución de los asuntos mundiales había defraudado aquellas esperanzadoras expectativas. El esquema se vendría definitivamente abajo con el atentado del 11 de septiembre de 2001.

Es en este optimista entorno cuando la noción de seguridad humana aparece por primera vez en el *Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD-1993*.¹¹ Allí se instaba a potenciar la participación de la gente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan y configuran sus vidas; entre otros aspectos, se planteaba la conveniencia de crear un nuevo concepto de seguridad ahora centrado en las personas y no en la protección del Estado y su territorio. Esta supuesta nueva noción de seguridad es la que se explicita en el Informe del PNUD de 1994, *Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana*,¹² específicamente en su capítulo segundo. Decimos supuesta porque es nueva en tanto la seguridad se asocie únicamente con la función defensa, desligándola del desarrollo, y conce-

9 www.un.org/spanish/documents/secretariat.htm

10 Memoria del Secretario General 1995, Introducción.

11 hdr.undp.org/reports/

12 *Ibídem*.

bida como un fin en sí misma. Resulta bastante menos novedosa si se parte de la base que la seguridad comprende acciones tanto del ámbito de la defensa como del desarrollo.¹³ Tampoco es original si la comparamos con la noción clásica de una comunidad política centrada en el bien común, como lo veremos más adelante.

Basándose en aquella conceptualización parcializada, el informe indica que la seguridad hasta ahora ha sido interpretada en forma estrecha vinculándola exclusivamente a la seguridad del territorio contra una amenaza externa, lo que –según hemos visto– corresponde al rol tradicional de la defensa, pero no de la seguridad. Para el PNUD, el aferrarse a la defensa del territorio como única función de la seguridad habría ocurrido porque las naciones en desarrollo, recientemente independizadas, fueron muy sensibles a las amenazas reales o percibidas en contra de sus frágiles identidades nacionales, lo que las habría hecho olvidar las legítimas aspiraciones de seguridad a la que la gente aspiraba en su vida diaria. Por ejemplo, no se le asignó suficiente prioridad a temas como la protección contra las enfermedades, el hambre, el desempleo, los crímenes, los conflictos sociales, la represión política, los peligros medioambientales, etc.

Con estas premisas, sumado a que no se preveía la posibilidad de conflictos que requirieran la presencia militar, el PNUD concluye que lo que ahora se demanda es una seguridad que no se relacione con las armas sino con la dignidad y la vida de las personas. Sólo que olvida que el resguardo de la paz –entendida como fruto de la justicia– a veces requiere del uso, o amenaza de uso, de la fuerza, sea policial y/o militar, como lo demostrarían dramáticamente los hechos del 11 de septiembre de 2001. Se nos explica que:

La seguridad humana está centrada en el ser humano. Se preocupa de la forma en que la gente vive y respira una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales.¹⁴

Esta nueva noción de seguridad, a la que se agrega el apellido de humana para diferenciarla de la seguridad nacional o estatal, se apoya en el desarrollo como única forma de llegar a buen puerto. Ahora sí, el PNUD se preocupa de especificar que desarrollo y seguridad no son lo mismo, aunque están íntimamente vinculados. Diferenciación que lamentablemente dejó de lado tratándose de la defensa, ya que eso habría contribuido a visualizar que la seguridad nacional que provee el Estado no es ajena ni contrapuesta a la seguridad humana ni al bien común, como se lo quiere insinuar. En cuanto a la diferencia entre desarrollo y seguridad, el informe indica que:

13 LDN, Parte III, cap. 1.

14 Informe del PNUD 1994, cap. 2.

*El desarrollo humano es un concepto más amplio definido en anteriores informes como un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente. En cambio, la seguridad humana significa que la gente puede ejercer sus opciones en forma segura y libre, y puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana.*¹⁵

Sin embargo, dice el PNUD, la seguridad y el desarrollo humanos están íntimamente entrelazados, ya que el progreso de un área mejora las oportunidades de progreso de la otra; y viceversa, el fracaso en uno de estos aspectos también incrementa el riesgo de fracaso en la otra. Por lo anterior, la seguridad humana es un ingrediente crítico para que las personas puedan participar en el desarrollo, sea a nivel comunal, nacional y global. De aquí, el Informe concluye que la seguridad humana no es un concepto defensivo al modo como lo es la seguridad nacional que se preocupa de la defensa militar del territorio –ejército contra ejército– sino que es un concepto integrador que busca la solidaridad entre las personas y no requiere del uso de la fuerza. Es decir, la libre participación de las personas en el desarrollo generaría condiciones de solidaridad que asegurarían la paz; la defensa sería suntaria. Los conflictos que se prevén no serían entre Estados sino al interior de los países, producto de un deficiente desarrollo socioeconómico:

*Los orígenes de estos conflictos tal vez estén profundamente enraizados en las crecientes disparidades o privaciones socioeconómicas. En estas circunstancias la búsqueda de la seguridad humana debe lograrse a través del desarrollo y no de las armas.*¹⁶

Se trata de que el concepto de seguridad evolucione de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad territorial, pase a destacar mucho más la seguridad de la gente; de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad del desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad alimenticia, en el empleo y el medioambiente. En fin, la seguridad humana será plena cuando las bondades del desarrollo alcancen a toda la gente.

*No será posible que la comunidad de países conquiste ninguna de sus metas principales ni la paz ni la protección del medioambiente ni la vigencia de los derechos humanos ni la democratización ni la reducción de tasas de fecundidad ni la integración social, salvo en el marco de un desarrollo sostenible que sea conducente a la seguridad de los seres humanos.*¹⁷

15 *Ibidem.*

16 *Ibidem*, sinopsis.

17 *Ibidem*, cap. 2.

Para el PNUD, el desarrollo humano es un concepto global que abarca aspectos económicos, políticos y sociales, el cual se encuentra bajo amenazas globales que afectan a todas las personas en cualquier parte del mundo: terrorismo, narcotráfico, migraciones ilegales, la degradación ambiental, etc. Consecuentemente, la neutralización de las llamadas “nuevas amenazas”, caracterizadas por su ubicuidad y asimetría, necesariamente requiere de acciones y políticas de integración social, no sólo de nivel nacional sino también internacional. O sea, la seguridad humana debe marchar a la par de la seguridad global, la que también debe apoyarse en el desarrollo y no en las armas.

En un arranque de idealismo extremo –rayano en el hedonismo– que poco puede contribuir a operacionalizar el concepto de seguridad, el PNUD plantea que la seguridad humana, fuera de ser difícil de definir, se basa en dos componentes principales:

- Libertad respecto del miedo
- Libertad respecto de la necesidad

En este esquema, no es raro que resulte difícil definir la seguridad, a no ser que sea en forma subjetiva, ya que siendo tan amplio su espectro de preocupaciones, la prioridad de las amenazas a la seguridad de las personas dependerá mucho del contexto regional de cada país y de las circunstancias particulares que afectan a cada individuo. Por ejemplo, edad, sexo, nivel de educación y de ingresos, entorno político y social, etc. En última instancia es inevitable que devenga en un concepto totalmente subjetivo.

Varios analistas han intentado formular definiciones rigurosas de la seguridad humana. Pero, al igual que otros conceptos fundamentales, como la libertad humana, la seguridad humana se percibe más fácilmente en su ausencia que en su presencia.¹⁸

En definitiva, la seguridad humana, quizás rememorando la vieja utopía rousseauiana del buen salvaje –que vivía feliz, independiente y autónomamente, hasta que fue corrompido por la sociedad– tiene el noble propósito de construir un mundo libre, sin amenazas y sin necesidades, en donde la fuerza sería algo más bien superfluo. El Informe del PNUD señala siete componentes básicos de esta idealizada seguridad:

- Seguridad económica, asociada con la seguridad en las fuentes de trabajo, la distribución del ingreso y el poder adquisitivo de las personas.
- Seguridad alimenticia, relacionada con que la población tenga acceso físico y económico a los alimentos básicos.

18 *Ibidem.*

- Seguridad de salud, referida a la neutralización de las enfermedades infecciosas y parasitarias, y pandemias que amenazan la vida en las zonas más vulnerables.
- Seguridad personal, asociada con los asesinatos, violencia física, narcotráfico, prostitución, etc., que amenaza a los grupos más vulnerables: mujeres y niños.
- Seguridad ambiental, relacionada con un ambiente saludable para el óptimo desarrollo humano.
- Seguridad política, que plantea el respeto irrestricto a los derechos humanos y condena los actos de represión estatal.
- Seguridad comunitaria, que busca la preservación cultural y la no discriminación de grupos étnicos minoritarios.

Para cada uno de estos aspectos de la seguridad el Informe del PNUD, consecuente con su idea de identificar aspectos cualitativos y cuantitativos, propone algunos indicadores que permitirían medir el grado de seguridad humana alcanzado por los distintos países.

4. RED DE SEGURIDAD HUMANA¹⁹

Esta nueva noción de la seguridad, denominada “humana”, cobró tal vigor que incluso traspasó los umbrales del foro de NN.UU. En efecto, un grupo de gobiernos, encabezados por Canadá, conformaron en 1999 la denominada Red de Seguridad Humana, compuesta por doce países: Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Países Bajos, Noruega, Suiza, Eslovenia y Tailandia, más Sudáfrica en calidad de observador. Sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores se reúnen anualmente en alguna ciudad de los países miembros, actuando el anfitrión como *Secretaría Pro Témpore*, proponiendo una agenda que se analiza bajo un mecanismo informal y flexible.

Sus principios fueron fijados en la primera reunión de la red, efectuada en Bergen, Noruega, el 20 de mayo de 1999:

- La base de la seguridad humana es el compromiso con los derechos humanos y el derecho humanitario.
- Los organismos internacionales, principalmente NN.UU. –cuya principal función es mantener la paz y la seguridad internacional– deben responder a la necesidad de seguridad de las personas.
- El fomento de la seguridad humana requiere promover el desarrollo humano sostenible, mediante la paliación de la pobreza, la prestación de servicios sociales básicos para todos, y el logro de objetivos basados en la persona.

19 www.humansecuritynetwork.org

A la fecha se han realizado ocho reuniones. Los temas analizados han sido muy variados, lo que refleja la amplitud de la agenda y la dificultad para operacionalizar el concepto de seguridad humana. Algunos de estos temas han sido tratados en más de una reunión; entre otros se mencionan:

- Minas antipersonales
- Armas menores no controladas
- Derechos humanos
- Derecho Internacional humanitario
- Los niños en los conflictos armados
- La Corte Penal Internacional (CPI)
- Seguridad para personal en tareas humanitarias
- El crimen organizado y transnacional
- Recursos para el desarrollo
- Rol de actores no estatales en la seguridad humana
- Protección de civiles en conflictos armados
- Educación en derechos humanos
- Prevención de conflictos
- Seguridad humana y desarrollo: relaciones y oportunidades
- Operaciones de Paz y seguridad humana
- Violencia sobre grupos sociales vulnerables: mujeres, niños, etnias
- Terrorismo
- Seguridad alimenticia
- Prevención de la seguridad humana en África
- VIH/SIDA
- La mujer, la paz y la seguridad, etc.

5. EFECTOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

En el esquema del PNUD que hemos analizado, la seguridad se logra únicamente con el desarrollo sustentable y la justicia social; la seguridad nacional, que erróneamente se asocia exclusivamente con el uso de la fuerza, aparece como algo arcaico y sospechosamente peligroso para la propia seguridad humana. La función del Estado sería más bien proveer bienestar antes que seguridad. No obstante, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 demostraron palmariamente la importancia de que el Estado no descuide el importante y decisivo rol que debe cumplir en materias de seguridad, incluso empleando la fuerza cuando sea necesario. Quizás ahora el péndulo se inclinó excesivamente hacia la componente “defensa” de la seguridad:

Curiosamente lo ocurrido en EE.UU. el 11 de septiembre, bajo el ataque terrorista, puso de relieve nuevamente la figura de Hobbes. La paz requiere ahora de la eliminación del terrorismo, pero la eliminación del terrorismo requiere de seguridad que sólo el Estado puede dar, aunque –además– eso

significa saltar por sobre los logros establecidos en materias de libertad, derechos y deberes.²⁰

Para verificar esta revalorización del Estado en su función primaria de seguridad y defensa, analizaremos algunos documentos de NN.UU. que demuestran cómo gradualmente se va recuperando el rol del Estado como el principal interlocutor en las relaciones internacionales, y como garante de la seguridad, por sobre las personas y otras organizaciones no gubernamentales.

5.1. Memoria Anual del Secretario General de NN.UU. de 2002²¹

Ya en la introducción de este documento se aprecia un cambio de énfasis, en el sentido de que el Estado empieza a recobrar su rol en la seguridad sin soslayar el empleo de la fuerza que otrora parecía muy atenuado. En la lucha contra el terrorismo recomienda el respeto a los derechos humanos y la consolidación de Estados fuertemente institucionalizados.

Creo firmemente que hay que eliminar las amenazas terroristas, pero los Estados deben asegurarse que las medidas de lucha contra el terrorismo no vulneren los derechos humanos. En el párrafo siguiente dice: Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, la comunidad internacional centró su atención en la labor de reconstruir Estados débiles o que se han desmoronado, como el de Afganistán, que son terreno abonado para el terrorismo.

5.2. Informe de la reunión de la Red de Seguridad Humana, 2002²²

Este informe de la Red, correspondiente a la reunión efectuada en Santiago de Chile, visualiza una estrecha relación entre la seguridad humana y la seguridad nacional en su sentido tradicional, es decir con su componente de “defensa”:

Considerando la actual situación internacional, queda claro que la seguridad del Estado, en su sentido tradicional, debiera percibirse como directamente vinculada con la seguridad del ser humano como individuo.²³

5.3. Seguridad humana ahora – 2003²⁴

En este documento se indica que la salvaguarda y expansión de las libertades básicas de la gente que postula la seguridad humana, requiere de dos componentes:

20 VIDAL, Gerardo, Las nuevas dimensiones de la seguridad: la seguridad humana, *Cuaderno de Difusión* N° 7, Academia de Guerra Naval de Chile, 2004.

21 www.un.org/spanish/documents/

22 www.humansecurity-chs.org/

23 *Ibidem*

24 www.humansecurirynetwork.org

- La protección, que es una aproximación desde arriba hacia abajo (desde el Estado), que implica normas, policías e instituciones básicas que amparen a la gente.
- El empoderamiento (*empowerment*), que es una aproximación de abajo hacia arriba, referida al rol de la gente como actores y participantes.

A esta dimensión dual de la seguridad, que ya muestra un cambio respecto de lo que planteaba el PUND en 1994, agrega –por si hubiese alguna duda– que la seguridad humana no es opuesta a la seguridad nacional, sino complementaria. Además, al Estado ahora no sólo se le exige que sea democrático, sino también fuerte y responsable:

La seguridad humana no pretende suplantar a la seguridad estatal, sino más bien complementarla. Más adelante expresa que: El Estado no puede ser seguro si la seguridad de la gente está en juego. Pero tampoco puede la gente estar segura en ausencia de un Estado fuerte, democrático y responsable.²⁵

5.4. Un concepto más amplio de la libertad²⁶

Con motivo de la celebración de una cumbre de dirigentes mundiales, por efectuarse en Nueva York, en septiembre de 2005, el Secretario General propuso, para ser discutido, un proyecto de programa con miras a adoptar medidas tendientes a revitalizar los acuerdos de la *Declaración del Milenio*,²⁷ donde considera promover juntas las causas del desarrollo, la seguridad y los derechos humanos:

La humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las cosas si no se respetan los derechos humanos.²⁸

Para ello sugiere tres áreas de acción que originan sendos capítulos de su informe: libertad para vivir sin miseria, sin temor y en dignidad; pero, teniendo en cuenta que las amenazas y oportunidades están íntimamente ligadas, prevé que para que la respuesta sea eficaz se requiere *una cooperación extensa, profunda y sostenida a nivel mundial entre los Estados*. El Secretario General, sin desconocer el rol que juegan la sociedad civil, la sociedad privada y los organismos intergubernamentales, plantea derechamente la relevancia del Estado, también en asuntos relacionados con la seguridad de las personas. Lejos está el manto de sospecha que se cernía en cuanto a ser el mismo Estado uno de los principales responsables de la inseguridad de la gente; aquí se clama por Estados fuertes.

25 *Ibídem*

26 www.un.org/spanish/largerfreedom/

27 Informe de la Cumbre del Milenio 2000: Nosotros los Pueblos.

28 Un concepto más amplio de la libertad, resumen ejecutivo.

Las propuestas que figuran en el presente informe tienen por objeto fortalecer a los Estados y permitirles servir mejor a sus pueblos (...). Los Estados soberanos son los componentes básicos e indispensables del sistema internacional. A ellos les corresponde garantizar los derechos de sus ciudadanos, protegerlos de la delincuencia, la violencia y la agresión. Si los Estados son frágiles, los pueblos del mundo no gozarán de seguridad, el desarrollo y la justicia a la que tienen derecho. Por lo tanto uno de los desafíos del nuevo milenio es asegurar que todos los Estados sean bastante fuertes para responder a los numerosos desafíos que enfrentan.²⁹

5.5. Memoria del Secretario General 2006³⁰

Se trata de la décima y última Memoria del Sr. Kofi Annan sobre la labor de NN.UU., emitida el 16 de agosto de 2006. Presenta los acontecimientos decisivos y los principales logros registrados durante el decenio transcurrido desde que asumió su cargo, en 1997. En general sigue la misma estructura de su informe *Un concepto más amplio de la libertad*, abarcando temas como desarrollo, paz y seguridad, y derechos humanos, que conforman los principales capítulos de su informe.

Es un documento maduro, donde se adivina la mirada experta y reflexiva de una persona que viene de vuelta de las utopías, fruto de la experiencia en el desempeño de su cargo, que le ha permitido vivir tan variadas como intensas experiencias. Por eso, sus opiniones sobre el rol Estado nos parecen particularmente importantes. Las citaremos textualmente:

Aunque los Estados Nación ya no son los únicos protagonistas de las relaciones internacionales, siguen siendo los más importantes y se enfrentan a problemas colectivos que ningún Estado puede resolver por sí solo.³¹

Ciertamente el Estado Nación no ha ido perdiendo validez ni ha quedado obsoleto. Por el contrario, la función del Estado como regulador (aunque no como administrador) de la actividad económica y como mediador entre los distintos grupos de interés, adquiere mayor importancia a medida que la sociedad se hace más compleja. Mientras mayor es la proliferación de armas mortíferas, más indispensable es que el Estado tenga el monopolio de los medios de coacción.³²

Seguidamente, con reminiscencias de la teoría política clásica que propugna la Iglesia Católica, como lo veremos próximamente, nos recuerda que:

29 *Ibidem*, art. 19.

30 www.un.org/spanish/documents/secretariat.htm

31 Memoria del Secretario General 2006, art. 6.

32 *Ibidem*, art. 7.

Los Estados son sirvientes e instrumentos de los seres humanos, no sus amos. Una vez que se entiende y acepta este principio fundamental es fácil comprender por qué (...) el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos están indisolublemente vinculados.³³

Para desarrollarse y prosperar, los seres humanos deben poder contar con que el Estado ha de velar por su seguridad y protección y deben poder ejercer sus derechos, no sólo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales, bajo el imperio de la ley.³⁴

De manera análoga, los seres humanos pueden sentirse verdaderamente seguros si disfrutan no sólo de seguridad política y militar, sino también de seguridad económica, y sí pueden tener la certeza de que se respetarán sus derechos humanos básicos y su dignidad humana.³⁵

En concreto, el Secretario General, Kofi Annan, después de una permanencia de diez años en el cargo, concluye en el rol prioritario del Estado Nación en las relaciones internacionales, en la necesidad de que disponga del monopolio de los medios de coacción, en su deber de servir a la gente, y de proveer seguridad y protección, incluyendo la seguridad militar.

En consecuencia, a la luz de los documentos que hemos comentado, podemos decir que NN.UU. ha evolucionado desde la utópica concepción de la seguridad humana del PNUD, basada exclusivamente en el desarrollo sustentable, que tantas y tan nobles expectativas despertara a mediados de los años noventa, a una seguridad basada en Estados fuertes. De una seguridad en la que el Estado tenía un rol más bien de proveedor de servicios, a una seguridad en que la función defensa recupera su rol como protector y dispensador de cuidados para la gente.

6. CONTRAPUNTO CON LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL

Hemos visto que, como consecuencia del 11 de septiembre, las propias NN.UU. se encargaron de reposicionar al Estado Nación como el principal actor tanto al interior del país como en el ámbito internacional. Queremos ahora hacer un contrapunto entre el concepto de Estado que nos propone en Informe del PNUD y aquel de la concepción clásica o tradicional. Con tal propósito, veremos principalmente el individualismo *hobbesiano* que atraviesa la concepción de la seguridad humana, para después hacer una breve conceptualización del bien común y comentar algunos aspectos sobre la visión del Estado en Platón, Aristóteles y la Iglesia Católica, todos los cuales destacan la centralidad de la persona por sobre cualquier organización social.

33 *Ibidem*, art. 10.

34 *Ibidem*, art. 11.

35 *Ibidem*, art. 12.

6.1. Individualismo al estilo de Hobbes

Los siete componentes básicos de la seguridad humana que propone el Informe del PNUD de 1994, constituyen en la práctica derechos que el Estado debe satisfacer. De igual forma, los principios de la Red de Seguridad Humana se refieren únicamente a los derechos de las personas. Así, en esta concepción, el Estado se convierte en un gran prestador de servicios sociales, frente a individuos que demandan derechos sin aportar ninguna prestación retributiva. Sin duda que estamos ante una antropología eminentemente individualista que tiene sus orígenes en Hobbes y Rousseau, quienes postulaban una supuesta existencia solitaria del hombre primitivo. La sociedad no sería algo propio de la naturaleza humana, que exige la presencia activa de otros congéneres para su propia perfección, sino que sería producto de una suerte de contrato, supuestamente libre y voluntario, cuya fecha de formalización nadie conoce. Hobbes interpreta bien al estilo de hombre “libre respecto de la necesidad” que promueve el PNUD:

*Todo hombre tiene derecho, por naturaleza, a todas las cosas, es decir, a hacer lo que oiga a quien escuche, a poseer, emplear y disfrutar todas las cosas que deseé y pueda. Al ver todas las cosas que desea tiene pues, que considerarlas buenas para él según su propio juicio, puesto que las desea.*³⁶

Contrariamente a este individualismo que permea la noción de seguridad humana, la filosofía política clásica, y la Iglesia Católica, desde siempre han considerado al hombre como un ser que necesariamente debe vivir en sociedad, en una comunidad política, compartiendo cargos y cargas, y recibiendo premios y castigos.

Sin embargo, a la par de esta diferencia radical, el Informe del PNUD que comentamos tiene un punto de aproximación con los clásicos y la Iglesia, en su planteamiento respecto de la centralidad del ser humano en la organización social que denominamos Estado. Por eso decíamos que la noción de seguridad humana, centrada en la persona, revive en cierto modo como gran novedad lo que postulaba Platón y Aristóteles hace ya más de 2.300 años, y más tarde Santo Tomás de Aquino, en el sentido de que la principal responsabilidad de quien gobierna es la “vida buena” de la gente. Misma doctrina que ha defendido permanentemente el cristianismo, identificando el bien común con la meta final de la sociedad políticamente organizada.

6.2. Bien común

El bien común del que hemos venido hablando a lo largo de este ensayo, no es la suma de los bienes privados, sino el bien propio de la comunidad humana

³⁶ HOBBES, Thomas, Elementos de derecho natural y político, Primera parte, Cap. XIV, párr. 10, p. 7; en GODOY, Óscar, Selección de escritos de Thomas Hobbes, revista *Estudios Públicos*, N° 23, 1986, en www.cepchile.cl

políticamente organizada; es el bien del todo y, por tanto, tiene primacía sobre los bienes particulares. El bien común es la razón de ser de la sociedad y fuente de la perfección humana. Posee no sólo dimensiones asociadas al desarrollo material, sino también –quizás principalmente– morales y espirituales. Si se quita este núcleo ético, se corre el riesgo de transformar al bien común en simple bienestar social. La responsabilidad prioritaria y esencial del Estado Nación es preservar, acrecentar y promover el bien común, pues constituye el fundamento y la razón de ser de la autoridad pública.³⁷

*Bien común es el conjunto de aquellas condiciones de la vida social que permiten a los grupos, y a cada uno de sus miembros, conseguir más plena y fácilmente su propia perfección.*³⁸

Este bien común abarca todos los componentes que el PNUD propone como fundamentos de la seguridad humana, como se deduce al analizar sus tres elementos esenciales. Primero, el respeto irrestricto a los derechos fundamentales e inalienables de la persona humana. Segundo, procurar el bienestar social y el desarrollo, de modo que permita a todos llevar una vida verdaderamente humana en aspectos tales como: alimentación, vestuario, salud, educación, etc. Finalmente, el bien común implica la paz:³⁹

*La paz es la estabilidad y la seguridad de un orden justo. Supone, por tanto, que la autoridad garantice por medios honestos la seguridad de la sociedad y de sus miembros. El bien común fundamenta el derecho a la legítima defensa individual y colectiva.*⁴⁰

La paz como componente del bien común, que fundamenta el derecho a la legítima defensa, es algo que el PNUD no considera en su informe. Esto ocurre porque se parte del supuesto que la paz entre las naciones es un hecho de la causa. En su visión, lo único que podría perturbar la paz es la pobreza, o la mala distribución del ingreso que genera desigualdades, lo que se soluciona con más desarrollo y no con las armas.

6.3. Platón

Platón, en *La República*,⁴¹ texto escrito en el siglo IV a.C., analiza qué es la justicia. En uno de los diálogos del primer capítulo interviene el vigoroso Trasímaco expresando la idea, más común de lo que pareciera, de que la justicia no es más

37 IBÁÑEZ, José Miguel, *Doctrina Social de la Iglesia*, edic. 1988, cap. VII, pp. 85-87

38 Gaudiun et spes 26,1.

39 *Catecismo de la Iglesia Católica*, Lumen, Uruguay, 1992, arts. 1907-08.

40 *Ibidem*, art. 1909.

41 PLATÓN, *La República*, en The Collected Dialogues, Princeton University Press, New Jersey, 1989.

que el interés del más fuerte; quienes ejercen el poder establecen las leyes buscando su propio beneficio, sea un gobierno democrático o una tiranía. Consecuentemente, los gobernantes no se orientarían al bien común sino a su propio beneficio.

Esta posición en cierto modo es la misma de quienes conciben la seguridad como un fin en sí mismo, como si el Estado Nación nada tuviera que ver con el bien común. Platón demuestra el error de tal concepción basándose en que cada arte o técnica busca la perfección de su objeto: así como el buen médico busca el beneficio del paciente y no de la medicina, y el pastor –en tanto buen pastor– busca el bien de las ovejas a su cargo, de igual modo el buen gobernante buscará el bien de los ciudadanos y no el propio.⁴² Retrotrayendo esta conclusión a nuestro caso, los malos gobernantes –que sí los hay– no son un buen patrón a partir del cual conceptualizar la seguridad, como pareciera haberlo hecho el PNUD.

6.4. Aristóteles

Por su parte Aristóteles, aventajado discípulo de Platón, subraya que la comunidad política, la polis, es una necesidad propia de la naturaleza humana; desde su perspectiva, los seres humanos no podrían vivir en forma independiente, ya que la necesidad de perfeccionarse les impone buscar el apoyo de otras personas. Nos dice que:

*El que no puede vivir en sociedad, o no necesita nada por su propia suficiencia, no es miembro de la polis, sin una bestia o un dios.*⁴³

*La comunidad perfecta de varias aldeas es la polis, que tiene, por así decirlo, el extremo de toda suficiencia, y que surgió por causa de las necesidades de la vida, pero que existe ahora para vivir bien.*⁴⁴

Para Aristóteles, el régimen político que gobierna la polis está íntimamente relacionado con la justicia y con la vida buena, o sea, con la felicidad de los ciudadanos. Felicidad que, a su vez, requiere de hombres virtuosos. Por eso para él, la política no podía disociarse de la ética. Le habría resultado francamente inconcebible un régimen político que no estuviese centrado en el desarrollo integral de los ciudadanos, en el bien común.

*Es evidente, pues, que todos los regímenes que se proponen el bien común son rectos desde el punto de vista de la justicia absoluta, y los que sólo tienen en cuenta el bien de los gobernantes son defectuosos.*⁴⁵

42 *Ibidem*, 338c-342e.

43 ARISTÓTELES, La Política, Libro I, Cap. 2, p. 16; en GODOY, Óscar, Antología de la Política de Aristóteles, revista de *Estudios Públicos*, N° 50, 1993, en www.cepchile.cl

44 *Ibidem*, p. 15.

45 *Ibidem*, Libro III, cap. 6, p. 27.

Es evidente que el régimen mejor será forzosamente aquel cuya organización permita a cualquier ciudadano prosperar más y llevar una vida feliz.⁴⁶

Como vemos, el PNUD no nos dice nada nuevo en este empeño porque el Estado tenga como objetivo la vida plena y feliz de la gente. Salvo que, a diferencia de Aristóteles que buscaba la felicidad en la virtud, el PNUD con una visión más utilitarista cree encontrarla en el bienestar.

6.5. Santo Tomás de Aquino

Mil quinientos años más tarde, específicamente en el siglo XIII, Santo Tomás de Aquino retoma y cristianiza muchos de los puntos de vista de Aristóteles, manteniendo la idea central de que cualquier régimen político debe estar centrado en el ser humano, teniendo como meta formar hombres buenos y virtuosos.

Lo propio de la ley es inducir a los súbditos a su propia virtud. Y puesto que la virtud es “lo que hace bueno al que la tiene”, se sigue que el efecto propio de la ley es hacer buenos, en absoluto o bajo un particular respecto, a aquellos a quienes se da.⁴⁷

Para lograr un estado de buen vivir en la ciudad se requieren tres cosas: primero que la sociedad se constituya en una unidad pacífica; segundo, unida por el vínculo de la paz, sea llevada a obrar bien (...); tercero, que el gobernante procure que haya suficiente abundancia de bienes necesarios para el buen vivir.⁴⁸

Una de las condiciones para alcanzar el bien común, que más preocupa a Aquino es la paz, la que a su juicio se puede perder por tres motivos. Primero, porque los hombres por ser mortales no pueden durar siempre, lo que hace aconsejable contar con reglas claras para la sucesión de los gobernantes. Segundo, por perversidad interior de la voluntad que tiende a hacer lo que no se debe, lo que es preciso reprimir mediante leyes y sus correspondientes penas y premios. Tercero, se pierde la paz por invasión del enemigo, por lo que el pueblo deber estar preparado para repeler un ataque, pues de nada serviría evitar los peligros interiores si no se puede defender de los exteriores.⁴⁹

Nuevamente la paz aparece como un componente importante del bien común, la cual entre otros aspectos se puede perder a causa de un enemigo externo.

46 *Ibidem*, Libro VII, cap. 2, p. 50.

47 AQUINO, Tomás, Suma Teológica II-I, q.90, a1, en WIDOW, Antonio, Escritos Políticos de Santo Tomás de Aquino, en revista de *Estudios Públicos*, N° 57, 1990, en www.cepchile.cl

48 AQUINO, Tomás, El Régimen Político, Libro II, Cap. 16, parr. 87, p. 407; en WIDOW, op. cit.

49 *Ibidem*, parr. 89, p. 408.

Es lo que el PNUD no consideraba en su Informe de 1994, pero el terrorismo vino a cambiar las cosas.

6.6. Iglesia Católica

La Iglesia, siguiendo la tradición clásica, no concibe al hombre fuera de la sociedad. Además, nunca ha dejado de considerar al ser humano como principio, sujeto y fin de toda organización social, incluyendo en primerísimo lugar al Estado Nación como responsable del bien común.

El hombre no puede procurarse en la soledad todo aquello que la necesidad y la utilidad de la vida corporal exigen, como tampoco lo conducente a la perfección de su espíritu.⁵⁰

El principio, el sujeto y el fin de todas las instituciones sociales es y debe ser la persona humana, la cual, por su misma naturaleza, tiene absoluta necesidad de la vida social.⁵¹

En resumen, existe una suerte de reciprocidad. El hombre debe ordenarse a la sociedad y al bien común y, a su vez, la sociedad es para la persona y está ordenada a su bien.⁵² Por eso, insistimos, la seguridad humana que propone el PNUD, en su esfuerzo por centrarse en las personas no hace sino volver a los clásicos y a la doctrina de la Iglesia, pero difiere radicalmente de éstos en la visión individualista que aquel modelo de seguridad conlleva.

7. FRAGILIDAD DE LA PAZ

Hemos hablado del bien común y de la paz como uno de sus componentes esenciales. La seguridad tiene que ver, precisamente, con aquellas acciones o circunstancias que pueden alterar la paz; unas serán neutralizadas por acciones propias de la defensa y otras con desarrollo socioeconómico, cultural o político. Esto dependerá de la respuesta política que se dé a las preguntas: seguridad para quién, para qué, respecto de quién, con qué y por quién. Por otra parte, la magnitud del esfuerzo por desplegar será proporcional al grado de seguridad que se busque, teniendo en cuenta que difícilmente se podrá alcanzar el 100%.⁵³

Desde una perspectiva militar, la defensa de la paz, la justicia y el bien común es el fundamento de la legítima defensa y de la guerra justa. Por lo tanto, si la paz es consustancial al bien común y la defensa tiene por misión resguardar

50 LEÓN XIII, *Inmortale Dei*, 2.

51 *Gaudium et spes*, 25.

52 IBÁÑEZ, op. cit. Cap. 6, p. 78.

53 MOLLER, Bjorn, Seguridad Nacional, Societal y Humana: caso de los Balcanes; revista FLACSO, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, N° 4, octubre-diciembre, 2000.

esa paz, se concluye que una defensa ajena a las personas sería claramente una anormalidad. Con todo, es natural que en el día a día la gente común perciba que tiene prioridades más urgentes que la defensa, particularmente cuando se han vivido períodos prolongados de paz, gracias a esa misma defensa. Pero de allí no se puede concluir que la seguridad se alcanza únicamente con el desarrollo, como lo plantea el PNUD.

Lamentablemente, los hechos demuestran que la anhelada y necesaria paz es frágil, ya que siempre está amenazada, pues el conflicto pervive como parte de la naturaleza humana. Por eso, la fuerza bajo el monopolio del Estado sigue siendo un imperativo.

*El conflicto ha acompañado al hombre desde siempre y no se vislumbra el momento en que puedan darse garantías de que ha dejado de existir. (...) Se ha podido avanzar en su control, pero este control relativo o parcial no controlado no asegura que el conflicto no se produzca ni que esté erradicado.*⁵⁴

*El mundo, a pesar de los augurios que nuestra inteligencia parece incluir, no se encamina necesariamente a la paz, sino por el contrario, a asumir como una realidad constante y permanente la existencia de umbras críticas.*⁵⁵

*Vivir en sociedad es vivir en relaciones de intercambio, de cooperación, de solidaridad y de conflicto, de manera que este último no constituye una patología, sino un fenómeno inseparable de la vida social. Las que sí resultan patológicas son dos actitudes que es posible adoptar ante él: la del conflicto a cualquier precio y la del acuerdo a como dé lugar.*⁵⁶

El propio Pontífice, Benedicto XVI, en su discurso de fin de año 2006 ante la curia romana, advertía del peligro de un choque de civilizaciones, tal cual lo había planteado Samuel Huntington:

*El año que llega a su fin será recordado por los horrores de la guerra que tuvo lugar en Tierra Santa y el peligro general de un choque de civilizaciones y religiones, un peligro inminente que todavía amenaza nuestro tiempo.*⁵⁷

En cuanto a la globalización como catalizadora de la paz, tampoco debemos hacernos muchas esperanzas, ya que si en el conflicto subsiste una dimensión eminentemente social expresada como divergencia de intereses sectoriales, la glo-

54 LDN- 1997, Parte I, cap. 2, párrafo 1, p. 33.

55 VIDAL, op. cit., p. 18.

56 SQUELLA, Agustín, *El Mercurio*, Chile, editorial 15 de diciembre de 2006.

57 Citado por *El Mercurio* de Santiago, 23 de diciembre de 2006, cuerpo A.

balización no hace sino ampliar el radio de acción de los potenciales intereses contrapuestos y de crear eventualmente nuevas divergencias. En tal contexto, nada asegura que el desarrollo por sí mismo vaya a atenuar la divergencia de intereses, por el contrario, es posible que los estimule. Por eso el uso o la amenaza de uso legítimo de la fuerza, bajo el monopolio del Estado, sigue siendo necesario para hacer efectivo el imperio del derecho y la ley como elementos sustantivos del “homo sapiens” moderno.⁵⁸

“...nada nos asegura que basten por sí mismos el desarrollo y la justicia, sin que fuera de ellos exista esa suerte de sombras estratégica que hace eficiente el imperio de la ley y que está constituido por el uso o amenaza del uso legítimo de la fuerza, cuyo monopolio la sociedad entrega al Estado (FF.AA. y Policía) como entidades que cumplen con la función primaria de defensa, en tanto se entiende ésta como un bien social que es parte del bien común.”⁵⁹

En definitiva, la seguridad contribuye a la paz, componente esencial del bien común, que siempre está amenazada por el conflicto. El resguardo de la paz requiere de la acción combinada de desarrollo y defensa.

8. REFLEXIONES ACERCA DE LA SEGURIDAD HUMANA

Habiendo comentado lo que es la seguridad nacional, el bien común, la noción clásica de la comunidad política, la visión de la Iglesia Católica y la fragilidad de la paz, queremos finalizar con algunas reflexiones sobre la seguridad que nos propone el Informe del PNUD de 1994. Lo primero que resulta obvio al más apasionado defensor de la seguridad humana, es que la amplitud de los temas que cabría englobar dentro del concepto y la subjetividad asociada, hacen difícil focalizarse en los temas prioritarios. En realidad, es complejo elaborar una estrategia de acción en torno a este tema debido a la multiplicidad de intereses y demandas en torno del mismo.⁶⁰

Por otra parte, con una agenda tan amplia en materias de seguridad se corre el riesgo de poner bajo el paraguas de la seguridad asuntos que son propiamente económicos o de otra índole; es lo que se conoce como la securitización de la agenda. También puede ocurrir el fenómeno inverso de enfocar todos los problemas de seguridad desde una perspectiva del desarrollo, marginando absolutamente la participación militar, que es lo que intentó el PNUD; esto se conoce como el desarrollismo de la agenda de seguridad. Naturalmente, lo que se debe alcanzar

58 VIDAL, op. cit., p. 18.

59 *Ibidem*, p. 19.

60 FUENTE, Claudia y ROJAS, Francisco. *Promover la seguridad humana: Marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, FLACSO, UNESCO, 2005.

es el justo término medio, de modo que la seguridad sea una ecuación en que participen el desarrollo y la defensa, dependiendo de la naturaleza de las amenazas y de las vulnerabilidades por neutralizar.

Desde la perspectiva del PNUD se pensaba que todos los problemas se solucionarían con mayor desarrollo; los conflictos serían internos y se generarían, precisamente, en aquellos Estados socioeconómicamente retrasados. La paz sería fruto del desarrollo y no de la defensa, por lo que se proponía una gradual reducción de las FF.AA. y destinar al desarrollo los recursos liberados. De hecho, el PNUD licua la seguridad nacional por abajo en la seguridad humana y por arriba en la seguridad global; y ambas estarían centradas en el desarrollo, dejando poco o nulo espacio para la función defensa que debe proveer el Estado. Las amenazas a la seguridad ya no serían las tradicionales, porque la soberanía territorial no estaría siendo cuestionada; las amenazas que al individuo verdaderamente le importan serían no poder acceder al desarrollo socioeconómico, o a la protección de la ley. Por lo tanto, concluye el PNUD, la defensa sería más bien suntuaria.

Esta situación de desvalorización de la función defensa se debe, por una parte, al ambiente de euforia pacifista en que se gestó la noción de seguridad humana y, por la otra, a que el PNUD considera la defensa como sinónimo de seguridad, y a ésta ajena al bien común. La seguridad nacional o estatal sería un fin en sí mismo, sin ningún beneficio social, desconociendo su aporte a la paz; más bien contribuiría a que las personas no se sientan “libres de temores”, es decir, sería la antiseguridad. La noción de seguridad humana que propone el PNUD surge y cobra sentido en una sociedad enferma, en la cual el Estado Nación ha olvidado su tarea prioritaria de preservar el bien común. Estaríamos en el mundo del Trasímaco platónico.

En el fondo, la seguridad humana asume el bien común como algo distinto y extrínseco a los miembros de la sociedad; a lo más lo ve como un medio para alcanzar el bien individual, con una visión claramente utilitarista: el mayor bien para los más posibles. No estamos ante el bien común de la tradición clásica, que debe ser buscado y materializado mediante la participación de toda la sociedad, para disfrutarlo también en común.

El PNUD con su concepción de la seguridad humana promueve un mundo individualista, en que se exigen derechos sociales al Estado que, si bien desde una perspectiva política pueden ser legítimos, se corre el riesgo de que se transformen en derechos accionables ante un juez.⁶¹ En el fondo se buscaría remediar la insolidaridad de origen mediante la eventual judicialización de las legítimas demandas de los más desposeídos, que la mayoría de los Estados no están en condiciones

61 PEREIRA, Antonio. *Doce tesis sobre la política*, Universidad Autónoma de México, México, 2000, Cap. 4, letra E).

de satisfacer, lo que despertaría nuevas frustraciones y conflictos. La moraleja es que no es conveniente promover derechos individuales con independencia de los derechos colectivos propios del bien común.

Con todo, no deja de ser positivo que la seguridad humana recoja la tendencia del hombre contemporáneo a ser más consciente de sus derechos y a tener una participación ciudadana más activa. Pero de esa circunstancia no puede extrapolarse que estaría capacitado para hacerse responsable de su propia seguridad, al margen del Estado, basándose sólo en el desarrollo sustentable y la justicia social, como parece sugerirlo la seguridad humana.

Por otro lado, tampoco podría descartarse la posibilidad de que la seguridad humana fuese un discurso legitimante para que las grandes potencias puedan intervenir en terceros países, en beneficio de su propia seguridad nacional.⁶² El dilema de la no intervención, como lo denomina el Secretario General de NN.UU., estará siempre presente, porque no debe utilizarse la soberanía nacional para proteger a los que violan arbitrariamente los derechos y la vida de sus congéneres.⁶³ Sólo que eso lo decide el Consejo de Seguridad y sabemos que siempre existe el peligro de politización, y que los países más poderosos son inmunes a decisiones de ese tipo.

Finalmente, reiteramos que no constituye una novedad el noble esfuerzo del PNUD por colocar a la persona humana en el centro de las preocupaciones del Estado Nación. Lo mismo insinuaban Platón y Aristóteles; y con mucha más fuerza lo ha planteado desde siempre la Iglesia Católica. Es cierto que el éxito no ha sido muy halagador, pero tampoco hay garantía de que lo vaya a lograr la seguridad humana, menos todavía con su antropología individualista y la marcada priorización del desarrollo por sobre la función defensa. Aunque, debemos reconocerlo, esta última posición claramente experimentó un cambio después del 11 de septiembre de 2001.

En efecto, a partir del 11 de septiembre varió la posición de NN.UU. en materias de seguridad. Es así como, cual ave fénix, renació desde las cenizas la necesidad de un Estado fuerte, capaz de brindar seguridad militar, política y socio-económica a sus ciudadanos. La seguridad nacional aparece como la gran articuladora de la seguridad humana y de la seguridad global; y todas están referidas al sujeto que protege, o sea al hombre.⁶⁴ Es decir, el Libro de la Defensa Nacional de Chile, de 1997, estaba en lo cierto cuando estimaba que la seguridad no puede dissociarse ni de la función defensa ni del desarrollo entendido en su sentido amplio. La defensa y el desarrollo unidos jamás serán vencidos.

62 VIDAL, op.cit., p. 14.

63 Informe de la Cumbre del Milenio 2000, Cap. IV.

64 VIDAL, op. cit., p. 22.

INSTITUCIONALIDAD: UN CONCEPTO Y OPORTUNIDAD PARA LA INNOVACIÓN Y DESARROLLO

JULIO C. ROMERO OROZCO*

"SI BIEN EL INDIVIDUO ES EGOÍSTA, UNA PARTE DE SU PERSONALIDAD HUMANA ANSÍA FORMAR PARTE DE COMUNIDADES MÁS AMPLIAS".¹

La actual complejidad social, política y económica del mundo nos arremete violentamente como el resultado de gastados modelos e ideologías. El ahora tiene la urgencia del medioambiente y los recursos naturales, para los cuales, la realidad de la política, de la educación y del trabajo no han sido capaces de orientarse hacia soluciones que satisfagan los requerimientos de la seguridad y el desarrollo –estrechamente ligados a la urgencia medioambiental y de recursos naturales-. Realidades que descansan posiblemente en las capacidades de las instituciones para dar forma y destino no sólo al Estado Nación sino que, además, en su dinámica crear y preservar acciones y estructuras comunicativas para el consenso, como también, significados sobre un lenguaje innovador y generador de sentido. Si antaño, a la sombra de un hombre primitivo, la palabra era la cosa, ahora ya no lo es. Si las instituciones fueron creadas por los valores y necesidades del hombre, ahora escapan a su control. Ahora podemos tener, ver lo que queramos, pero somos incapaces de estar.

Palabras claves: *Institucionalidad – Acción Comunicativa – Consenso – Educación – Medioambiente – Deconstrucción.*

INSTITUTIONALISM: A CONCEPT AND OPORTUNITY FOR INNOVATION AND DEVELOPMENT

The current social political and economic complexity of the world drags us violently as the result of wasted models and ideologies. The “now” has the urgency of the environment and the natural resources, for which, the reality of politics, education and work have not been able to orient themselves towards solutions that satisfy the requirements of security and development –closely bind to the urgency of the environment and natural resources-. Realities that,

* Diseñador Gráfico de la Información para la Enseñanza Aprendizaje en la Academia de Guerra Aérea, Diseñador Gráfico (PUCV), Magíster en Comunicación (ULC actual U. del Desarrollo), Diplomado en Seguridad y Defensa Nacional (ANEPE).

1 FUKUYAMA, Francis. *Confianza* (Trust), Ediciones Atlántida Buenos Aires. 1996, pp. 24-25.

perhaps, rest in the capacities of the institutions to give shape and destination not only to the Nation State but also due to its dynamic, to create and preserve communicational actions and structures for the consensus, as well as meanings about an innovator language and sense generator. If in the past, under the shadow of a primitive man, the word was the thing, today, no longer it is. If institutions were created by values and necessities of man, now they escape to his control. Nowadays we can have, see what we want, but we are not capable of being.

Key words: Institutionalism – Communicational action – Consensus – Education – Environment – Deconstruction.

INTRODUCCIÓN

Las instituciones como cuerpos vivos, componentes fundamentales de la sociedad se constituyen en factor de equilibrio y de desarrollo mediando entre el poder del Estado, grupos, la sociedad civil y el individuo, como también entre la realidad de la vida cotidiana y la fe. Construirlas, reconstruirlas, deconstruirlas, fortalecerlas, transferirlas y adaptarlas podrían ser opciones determinantes para asegurar la forma y proyección de la sociedad, como también, para elaborar nuevas capacidades que, en su permanencia y dignidad puedan ser las herramientas reales para cumplir objetivos que satisfagan la legitimidad, existencia y desarrollo de una comunidad específica y, en definitiva, la permanencia de un Estado Nación.

Un aspecto sensible en nuestra actual realidad social mediática-informacional es la seguridad, defensa y desarrollo, factores que al articularse en el proceso de construcción de la sociedad y del Estado, debiera traducirse en bien común. Por lo anterior, la instauración de una cultura de la acción comunicativa, en pro del consenso y de la representatividad, postulan a las instituciones y sus capacidades como condicionante fundamental de seguridad, defensa y desarrollo, ya que el hoy centrado en el imperio del lenguaje o sociedad de la información, paradójicamente está lejos de ser un modelo de certidumbre y consenso, aun cuando la tecnología nos propone y nos tiene asegurado un futuro pleno de herramientas para llevar a la práctica la comunicación efectiva.

Por lo anterior, cada individuo o comunidad al percibir y valorar instituciones que no representan su sentir, instituciones que no generan espacios ni momentos para la expresión y los acuerdos, ni dan solución a sus problemas, cuando la racionalidad establecida en la educación formal tradicional² y la convivencia han

2 “El proyecto de educación concebido por la modernidad ha llegado a su fin en el desplazamiento de la modernidad a la posmodernidad. Además, el fin como propósito sugiere la forma teleológica (finalista) de autocomprendimiento de la educación, un proyecto que siempre comprendía el fiel cumplimiento de las finalidades y tenía la misión pero que es ahora insostenible, que ha llegado a su fin. Su finalidad era la formación de un hombre racional para una sociedad racional. El fin del hombre era completar la obra de la naturaleza sustituyendo la

impuesto un modelo lineal³ de desarrollo social: familia-educación y trabajo (fuertemente trastocado en la actualidad), su actitud podría traducirse en voluntad e impulso comunicativo (ya que cuenta con la gratuidad y “solidaridad” informacional) que podría ser conflictivo, violento, ilegal, etc., o al menos en su acción, tienda a deslegitimar a las instituciones permanentes de la política y otras destinadas al servicio público, además de potenciar la generación de grupos marginales, poniendo un signo de interrogación sobre el actual concepto de democracia y sobre la vigencia, consistencia, credibilidad y representatividad de las actuales metodologías de administración del Estado.

Ante esta problemática, la voluntad de llevar a cabo una innovación desde la educación, incrementando la participación del individuo en instituciones y desarrollando las capacidades de las instituciones y aprovechando las potencialidades de la tecnología de la información, podría ser la base para instaurar reales y confiables prácticas de interacción para el consenso y la ejecución del bien común.

Así como grupos de cazadores y colectores emitieron sonidos guturales para afrontar la amenaza de un animal salvaje durante cualquier día de hace cien mil o más años, la misma amenaza quedó tipificada al día siguiente –ya como episodio– por similares sonidos, actos y gestos para posteriormente constituirse en un “*in stare*” o “*instituere*” (estar en o establecer) o la habitualidad y modo de hacer (con economía de esfuerzos) de acuerdo con ciertas formas y por ciertos actores.

Un hecho como éste fue el inicio de los primeros trazos de conciencia individual y colectiva acerca de estar, cómo estar y hacer, primeramente en un lugar, en un contexto, en determinadas circunstancias, con un propósito y en una estrecha o al menos cercana relación de significados compartidos en un incipiente, pero no menos efectivo lenguaje, confianza y “reconocimiento” entre los miembros de la comunidad, ya sea como líderes u operarios.

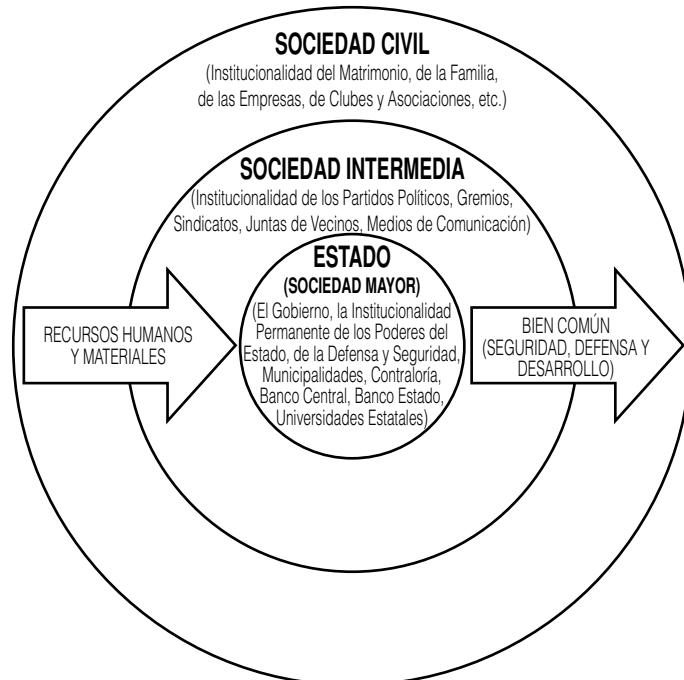
Ciertos actores, en la medida que se fueron incrementando estos episodios, fueron los que al convertir en lenguaje la acción, haciéndola “válida”, constituyeron

pasión por la razón. Si tal era la tarea de la educación, ésta habría llegado a su fin. Lo que encontramos es una escolarización compulsoria para servir al mundo del trabajo, los autodefinidos fines de la educación no pueden ser realizados en la escuela”. “La reconstrucción del ser y el saber”. Heriberto García Martínez http://eltintero.ruv.itesm.mx/num_05/articulos_cont3.htm

3 El modelo establecido de desarrollo lineal del individuo en la sociedad (según el autor), el cual implica la interacción con la institucionalidad en todos sus aspectos, de manera general podría ser expresado de la siguiente manera:

- Nacimiento y crecimiento en el seno familiar (matrimonio).
- Educación Formal Básica (Básica y Media).
- Educación Informal (medioambiente, medios de comunicación, etc.).
- Desarrollo de habilidades sociales (deportes, hobbies, etc.).
- Educación Formal Técnico-Profesional (Instituciones de Capacitación, Universidades, etc.).
- Desempeño de oficio remunerado (Trabajo).
- Mantención e incremento de participación social (clubes, grupos, etc.).

la representatividad de los que, ya sea por debilidad, cobardía o incompetencia, no podían solucionar el gran espectro de amenazas y situaciones de inseguridad de la tribu. Con esta representación nos estamos dando cuenta de los factores que intervienen en la organización humana orientada a constituirse en un mecanismo para satisfacer necesidades y cumplir ciertos objetivos superiores,⁴ tales como la supervivencia, la defensa y mantener un cierto “estado” de regulación de la convivencia, confianza y sin duda, el liderazgo, reconocimiento y legitimidad. Es este estado de convivencia el que va otorgando categorías sociales y estatus a la condición humana. La norma junto al símbolo, el significado junto a la dignidad, las cofradías y las sociedades junto a los oficios, son los elementos que permiten determinar en el tiempo y en el espacio esas categorías y esos estatus para el cada día y para el muy incierto futuro. El *in stare* se constituye pues en el vínculo entre el gobernado y el poder, en el programa para habitar la compleja relación entre los hombres y en los ladrillos de la cultura y la cohesión social. El *in stare* es hoy el Estado Nación, el cual puede ser representado por el siguiente gráfico:



4 Intentando una descripción, una Institución es un sistema de comunicación o sociedad basada en una estructura de lenguaje, símbolos y valores específicos que se organiza para cumplir una misión a través de la ejecución de propósitos intermedios y al mismo tiempo, una estructura funcional donde tipos de actores realizan roles o funciones específicas y manifiestas entre y con un texto que se sostiene en valores, tradiciones y en un lenguaje específico pretendiendo validez y legitimidad, como también dignidad y reconocimiento. Su actuar se realiza bajo un marco normativo y reglamentario, que deviene del derecho y de estructuras simbólicas y las costumbres, lo que hace distinguirse o diferenciarse de otras estructuras organizacionales en cuanto al estatus que la propia institución pretende o en cuanto al carácter sancionador o de vigilancia que la sociedad realiza cuando la percibe, ya sea por su propia condición o por su obra. (Nota del autor).

Es por ello que una institución tiene historia de la cual es producto y “es imposible comprender adecuadamente qué es una institución si no se comprende el proceso histórico en que se produjo”.⁵

Ahora, cuando nos cruza la idea de Desarrollo Institucional, ¿en qué pensamos? Tal vez como actores de las diversas especialidades administrativas, operativas y decisionales aspiremos a mayores recursos económicos y técnicos, a incrementar y/o mejorar la infraestructura o a optimizar programas de acción para el logro de los objetivos. ¿En qué descansa la actual realidad y cómo se origina la visión de las instituciones de su “*in stare*” o “*instituere*” en un ahora con gran vocación de futuro informacional y participativo del individuo? El estar y el hacer en su qué, cómo, cuándo, dónde y para qué, sin duda se centra ahora en la pretensión de validez instituido por el lenguaje que está implicando una comunicación cada vez más participativa y más cooperativa, al menos del individuo y grupos –ya como entidades–, en el actual mapa de situaciones sociales donde los organismos responsables no dan soluciones a problemas reales, a representatividades que no representan. El individuo y los grupos se desprenden de la masa para hacer manifiestas sus aspiraciones y sus denuncias, ya que sus competencias comunicativas comparcen fuertemente unidas a la tecnología,⁶ la que ofrece un siempre renovado brazo y voz para exigir y demandar ser un activo miembro de la sociedad y buscar el cumplimiento de sus expectativas y el consenso.⁷

Frente a esta realidad de la comunicación y la tecnología, la representatividad para mediar entre el poder y la sociedad sin duda plantea reflexionar acerca de la democracia y sus manoseados mecanismos, como también de la representatividad de los grupos y corrientes de opinión y sus significados.

El factor confianza dentro del proceso; percepción, valoración y compromiso social e individual cada día es un capital en baja dentro de la cohesión social, por lo que el mismo proceso se distorsiona y corrompe, llevando a anomalías sociales y a no soluciones que todos ya conocemos, desvalorizando a la política y a sus actores.⁸

-
- 5 BERGER y LUCKMANN. “**Construcción social de la realidad**”. Editorial Amorrortu, 1976. p. 76.
- 6 La informática y la internet ya son herramientas de uso común, permitiendo a cualquier persona o grupo de opinión conectarse con niveles superiores de decisión y/o medios de comunicación masiva para introducir temas o proponer en la agenda sobre lo que hay que opinar o debatir (notas del autor).
- 7 Si Marx observa a la sociedad desde la perspectiva del trabajo o conducta racional o Acción Instrumental para obtener los medios y así lograr un fin (que pueden derivar en acciones egoístas). Jürgen Habermas plantea que en el análisis social es más importante la Acción Comunicativa la que permite una comprensión entre los actores en interacción para así lograr definiciones comunes y posteriormente perseguir metas individuales. La acción comunicativa es vista como una relación interpersonal lingüística que busca el mutuo entendimiento, el consenso. Mientras en Marx la acción y la racionalidad instrumental se relacionan con el trabajo, la acción y la racionalidad comunicativa se relacionan con la interacción. Cuando la acción comunicativa se basa en argumentaciones racionales y tiene pretensiones de universalidad se denomina discurso. (Notas y apuntes del autor acerca de la Acción Comunicativa).
- 8 “Los Estados débiles o fracasados causan buena parte de los problemas más graves a los que se enfrenta el mundo”. FUKUYAMA, Francis. **La construcción del Estado**, Ediciones B. S.A. 2004, p. 9.

El devenir histórico ha sido prueba que las instituciones han vestido en un estatus representativo y ejecutivo las aspiraciones y necesidades de la sociedad de manera creciente, tanto en la paz como en conflictos y guerras, desde la tribu, la familia, asociaciones de fe, organizaciones y sistemas de defensa hasta las megaasociaciones y macrocomunidades que pretenden liderar el mundo de hoy. Un ejemplo de ello es la estructura y funcionalidad, como también el espíritu clásico griego y romano, las que han perdurado hasta nuestros días con gran impacto en nuestras actuales leyes, códigos, símbolos y costumbres.

¿Qué se observa entonces en la actualidad y en el horizonte inmediato en nuestro camino hacia el futuro? No es fácil responder de manera clara o ajena a la especulación, cuando nuestro presente y cultura se manifiesta como una realidad mediática informacional o “gran creencia” centrada en el arte combinatorio del lenguaje. Creencia y fundamento de un mundo autoexplicado y, cosificado, ya independiente de las voluntades, por lo que el individuo y la sociedad –inconscientes de esta realidad– quedan sumidos en un escenario de disenso y conflicto y la comunicación como un concepto que ha perdido su real significado y como una práctica ajena a pretender validez y certidumbre. En este ambiente, las instituciones que se fundaron y estructuraron como herramientas en vista a cumplir un objetivo común, ven debilitadas sus capacidades, su voluntad y oportunidad de hacer, volviéndose una cosa de la naturaleza o reificándose⁹ frente a sus propios miembros y frente a la sociedad que la percibe y valora (legitimación y vigilancia). Es por ello que debemos observar nuestra actual realidad desde el enfoque de las instituciones y plantearnos transmutar nuestro actual modelo social (conflictivo y sumido en el riesgo permanente) a un concepto y realidad de “Sistema de Comunicación” que active crecientemente la participación y cooperación del individuo en su ambiente, haciendo cobrar validez la idea de coparticipación en la construcción, reconstrucción, deconstrucción, fortalecimiento, transferencia y adaptación de instituciones realizando acción comunicativa y coprocesando¹⁰ los significados

9 Del latín “re”, o cosa, reificación significa, esencialmente, cosificación; un poco en el sentido en que Theodor Adorno, entre otros, afirmaba que la sociedad y la conciencia han sido casi completamente cosificadas. A través de este proceso, las prácticas y las relaciones humanas llegan a ser vistas como objetos externos. Lo que está vivo termina siendo tratado como una cosa inerte o abstracción. Se trata de un cambio de los acontecimientos que se experimenta como natural, normal, inmutable. (John Zerzan Anarchy, 45, primavera-verano 1998, (<http://www.fundacionssegui.org/imagi/imagi1200/Zerzan.htm>).

10 El “Coproceso” es la resultante de la actividades conjuntas de: desarrollo científico tecnológico, industrial, y medioambiental, en la cual se emplean, entre otros y principalmente, elementos tales como residuos tóxicos líquidos o sólidos, impidiendo que éstos se dispongan finalmente al medioambiente, lo que podría generar eventuales efectos adversos e impactos ambientales.

Desde un enfoque medioambiental, el coproceso conforma parte de un sistema de gestión de residuos, que previa y técnicamente implica elaborar combustibles alternativos, los que con una adecuada administración y utilización permiten reducir y/o anular la contaminación ambiental y, al mismo tiempo, controlar las emisiones produciendo, finalmente, como resultado una producción útil en base a minimización de residuos y gestión integral respecto de los impactos ambientales, como también, reducción de mano de obra y empleo de combustibles fósiles no renovables.

Por lo tanto, se posibilita a quien realice esta actividad el logro de un desarrollo sustentable, es decir, sin invocar o comprometer sustantivamente sus recursos futuros. (Definición del CDE (A) Germán Olave Díaz en el contexto de un Trabajo de Investigación, Curso de Estado Mayor 2006, Academia de Guerra Aérea.)

residuales¹¹ que resultan de la interacción social en el campo de la política y la administración del Estado Nación. Esto se hace imperativo en circunstancias que el desarrollo y su sustentabilidad se fundamentan en la relación y sinergia entre las instituciones, entre los componentes de cada entidad, la tecnología, la economía y el medioambiente, debiendo decidir cada organismo, qué comunicar, qué mecanismos conformará y utilizará para comunicar y, finalmente, un real conocimiento y comprensión de su efecto, es decir, capaz de abstraer el significado individual y el colectivo para hacerlo un producto útil. Lo mismo es aplicable para el individuo, lo que plantea una urgente renovación y/o adaptación de la política, de las instituciones como de los individuos sobre una base educacional que postule y ejecute una reorientación y aplicación del lenguaje, en definitiva, de la comunicación para el consenso y la acción.

UNA MIRADA CRÍTICA AL HOY SOCIAL E INDIVIDUAL

Observando las primeras asociaciones humanas, desde la tribu hasta nuestros días, donde la globalización se constituye en la mayor asociación, desde los primeros cazadores y recolectores o desde la relación de poder y conflicto entre la gens y los clientes, la institucionalidad en cuanto a tipo, propósitos, calidad y cantidad se ha engrosado en el trayecto de la historia hasta observarse en el período posmoderno estructuras que están por sobre las nacionalidades y soberanías, y por tanto, por sobre los intereses y objetivos que se generaron en las instituciones originales.

Puede deducirse que a medida que la sociedad ha evolucionado, ha correspondido, además, un desarrollo de “capacidades” como también un incremento de vulnerabilidades “institucionales”, lo que permite pensar si estas supuestas capacidades o vulnerabilidades han sido factor importante para mantener e incrementar la cohesión social o han sido factor de conflicto y debilitamiento o destrucción de un Estado Nación. Puede observarse además que la institucionalidad de la defensa y seguridad, las de la administración del Estado y la religiosa o la fe han sido el bajo continuo de la orquesta de la evolución social (instituciones permanentes), produciéndose más bien en torno al mercado el engrosamiento de capacidades institucionales de corrientes políticas, económicas, tecnológicas comunicación de

11 Los significados residuales podrían ser ejemplificados como los hechos y situaciones conflictivas que configuran la agenda temática propuesta por los medios (de lo que hay que hablar y debatir), los cuales no contribuyen al consenso, contribuyendo sí a la incertidumbre y a incrementar el riesgo. Un ejemplo de esto es el cúmulo de significados presentados respecto al tema de la seguridad ciudadana. El eje estandar en este tema se refiere a juicios y enunciados sobre: La voluntad política del gobierno, políticas públicas, legisladores, legislación, leyes, servicios de seguridad pública, sistema judicial, jueces, etc., entre otros, los cuales en su rearticulación (que deviene de la actual realidad) por sí mismos o en su conjunto, su significado se desplaza hacia percepciones negativas de la sociedad, por lo que la institucionalidad se degrada y pierde sus atributos. Estos significados residuales podrían ser tratados, revisados y replanteados por comunidades especialistas y multidisciplinarias ajenas a las corrientes y grupos de opinión o de presión, con el fin de producir significados renovados para el consenso. (Nota del autor).

masas, etc., las que sin duda están influyendo fuertemente en las instituciones permanentes.

Pues bien, nuestra reflexión nos plantea las siguientes interrogantes: ¿Qué es lo más susceptible de ser influenciado? ¿Los actores, las funciones, quizás el lenguaje, la misión, el contexto, tal vez los valores y símbolos, las normas, el estatus? A primera vista surge la idea de interacción, de transacción, de una dinámica de sentido y significados, como de propósitos de los componentes nombrados, tanto dentro como hacia lo inmediato o externo a sus posibles bordes, lo que se van constituyendo en imágenes o máscaras del ser institucional tanto para la visión del exterior sancionador y controlador como del interior (sus componentes). Es por ello que la institucionalidad escapa a la voluntad humana. Entra al mundo de las percepciones, mitos y creencias, las que son solidarias con la filosofía mecanicista de la información (lineal, sin retroalimentación) y contrarias a la acción comunicativa en pro del consenso, situación que podría reíficar (cosificar) la realidad, como si todo lo concerniente a la institución fuera algo permanente, indestructible y venido de la divinidad. Por tanto, la conciencia individual permanece en una constante tensión conflictiva entre el yo constructor, participante y ser institucional y “la realidad” hierática de lo permanente o de la gratuidad que otorga la tradición y la historia y, posiblemente, lo que otorga el marco reglamentario.

El hoy propone al individuo representaciones y argumentos que nebulizan su voluntad y su percepción frente al trabajo y los oficios como autoconstructor de su destino, como también, frente a la convivencia, a valorar y a comprometerse en iniciativas y asociaciones que signifiquen pertenencia, reconocimiento y que además promuevan el bien común. El individuo y los grupos ya no se perciben como actores y constructores de la sociedad en que viven, sino que actores y constructores de sí mismos y de su autosatisfacción. Por lo anterior es posible afirmar que aunque vivimos un modelo neoliberal de mercado, parojojalmente, este es plenamente solidario con la sociedad propuesta por Marx, observándola desde la perspectiva del trabajo o conducta racional o acción instrumental para obtener los medios y así lograr un fin (que pueden derivar en acciones egoísticas).

En consecuencia, el mundo real es confundido por la actualidad, en una suerte de tensión entre las expectativas del individuo y la propuesta cultural del poder vigente, velando lo que es realmente serio y urgente: la sinergia existente entre la relación de la sociedad y sus componentes con la economía y con el medioambiente.

La institucionalidad en este cuadro, desde el tamaño menor, el matrimonio, la familia, etc., hasta la más compleja asociación en pos de objetivos complejos se ve expuesta a la acción fragmentadora de las fuerzas vigentes, producto de la tensión, por lo cual las instituciones tradicionales y las que se generen a partir de la actual realidad tendrán grandes desafíos, pues deberán contribuir a fortalecer “el estar y el

hacer” de cada uno de sus componentes humanos, materiales y medioambientales, para significar una cultura de construcción social, bien común y confianza, como también de seguridad y desarrollo virtuoso que de acuerdo a la reducción del tiempo y las distancias gracias a las comunicaciones y vías de transporte, debieran fundar la institucionalización de una cultura de acción comunicativa para el consenso.

REFLEXIÓN PREPOSITIVA Y CONCLUSIONES

El Estado moderno y la utilización de herramientas informacionales dispuestas por la tecnología, han producido irremediablemente la institucionalización de la relación del Estado con el modelo de dominación vigente y con la ciencia pero no con la sociedad ni con el individuo. El individuo y la sociedad y sus requerimientos recurren, demandan al Estado y a sus instituciones permanentes el cumplimiento de lo que le corresponde (todo un debate en la actualidad), siendo el espacio de los medios de comunicación (o de lo que hay que opinar, debatir y sobre lo que hay que pensar) el escenario de las posibles e inciertas soluciones, propuestas y grandes titulares, en que el metalenguaje y no el consenso y la acción real es el horizonte más próximo de la verdad.

Es en este espacio mediático donde se constituye la educación informal, cuya potencialidad debiera superar el límite autoimpuesto de presentar la actualidad y vigilar el ambiente, vinculándose con sistemas de educación formal, de manera que se generen y permitan la aplicación de conocimientos que vayan más allá de las expectativas (finalistas) del trabajo, la competencia y satisfacción del mercado.¹²

Finalmente, podemos afirmar que la seguridad, defensa y desarrollo –una ecuación de la política y de la relación ciencia-tecnología-recursos y medioambiente– es la imagen dinámica del Estado Nación y a la vez su misión. Realidad no ajena a vulnerabilidades y riesgos, cuando el qué, por qué y para qué se ve alterado ante el desequilibrio de la expresión, provocado no sólo por influencias internas o externas, sino que además por factores que hasta hace muy poco no eran considerados como preocupantes, tales como el imperio de nuestro texto lingüístico cultural generador de realidad y la urgencia de la alteración del medioambiente y agotamiento de los recursos naturales.

Cada uno de nosotros como individuos o como parte de una sociedad o una institución, desde el matrimonio, la familia hasta la nacionalidad y la cultura debemos mantener y crear capacidades robustas en la educación, no sólo para

12 “Más allá de la connotación reduccionista que puede significar el término “enseñanza” en el sentido de “instrucción”, Morin plantea una ‘enseñanza educativa’ cuya misión habría de ser, no sólo la transmisión de conocimientos, sino de una cultura que permita comprender nuestra condición y ayudarnos a vivir”. Ensayo epistemológico-conflictual Reconstrucción de la complejidad y la educación desde Edgar Morin, Ramón E. Azócar A. (<http://www.letralia.com/141/ensayo02.htm>)

el mundo del trabajo sino que además para institucionalizar la relación de nuestra participación social con la gestión integral del Estado y su relación con la ciencia, con la tecnología, con el medioambiente y los recursos naturales.

Por lo anterior, los significados debieran alcanzar su preeminencia en la educación para la calidad y la excelencia, por lo que el individuo y su relación con las instituciones debieran ser observadas y comprendidas como sistemas de comunicación con su propio texto y tramo valórico y simbólico, es decir, su naturaleza, por lo cual, la generación de significados debiera ser en su interior a cargo de agentes destinados para ello, enfocados hacia la misión por medio de la elaboración del sentido colectivo y la creación de capacidades para absorber y asumir los cambios e innovaciones, como también, absorber y asumir procesos de mejoramiento continuo¹³ a cargo de cada actor institucional.

“Las transformaciones de las instituciones no son válidas cuando son obligatoriedades externas, en donde las instituciones no se piensan ni se autorregulan, y por consiguiente no aprenden”.

*“Para generar transformaciones y desarrollo institucional es necesario establecer mecanismos autopoéticos¹⁴ que permitan entender la configuración de la sociedad como sistema”.*¹⁵

Unos de los ejemplos de la actual crisis de las instituciones es su incapacidad de generar sus propias transformaciones y mejoras, siendo permeables a influencias e imposiciones de otros sistemas o fuerzas, como por ejemplo, la potencialidad de los medios de comunicación de configurar percepciones e influir en la opinión pública acerca de cómo debe ser y cómo debe cumplir su misión una determinada institución.

Para la construcción de significados, el logro de procesos autopoéticos requiere de:

- Comprender la estructura de la institución para posteriormente reconfigurarla.
-

13 Acerca del mejoramiento continuo “El concepto de Kaizen significa que todos, no importa cual sea su título o puesto, deben admitir con sinceridad cualquier error que hayan cometido o fallas que existan en su trabajo, y tratar de hacer un trabajo mejor la siguiente vez. El progreso es imposible sin la facultad de admitir los errores”. <http://www.monografias.com/trabajos14/kaisen/kaisen.shtml>

14 Los seres vivos están dotados de organización; poseer una organización peculiar y mantenerla es lo que los constituye en seres vivientes. La autopoiesis es justamente esta propiedad (que es un proceso): la de crear y mantener la propia organización. Este concepto ha sido introducido por Maturana y Varela (MATURANA, H. y VARELA, F. (1990). **El árbol del conocimiento**. Madrid: Debate. (Ed. chilena 1983). VARELA, F. (1989). **Autonomie et connaissance**. Paris: Le Seuil.

15 CÁRDENAS ROA, Carolina. Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, <http://www.campus-oei.org/oei-virt/salacredi/PRoa.pdf>

- Combinación de varios agentes reconocidos como parte del sistema (autonomía e independencia), indicados como: líderes de opinión, primeros adoptantes, seguidores, etc., capaces de producir y consolidar innovaciones.
- Las propias instituciones se regulan en vista a un sentido colectivo. Los participantes comprenden y construyen significados, garantizando validez, pertenencia y orden social.

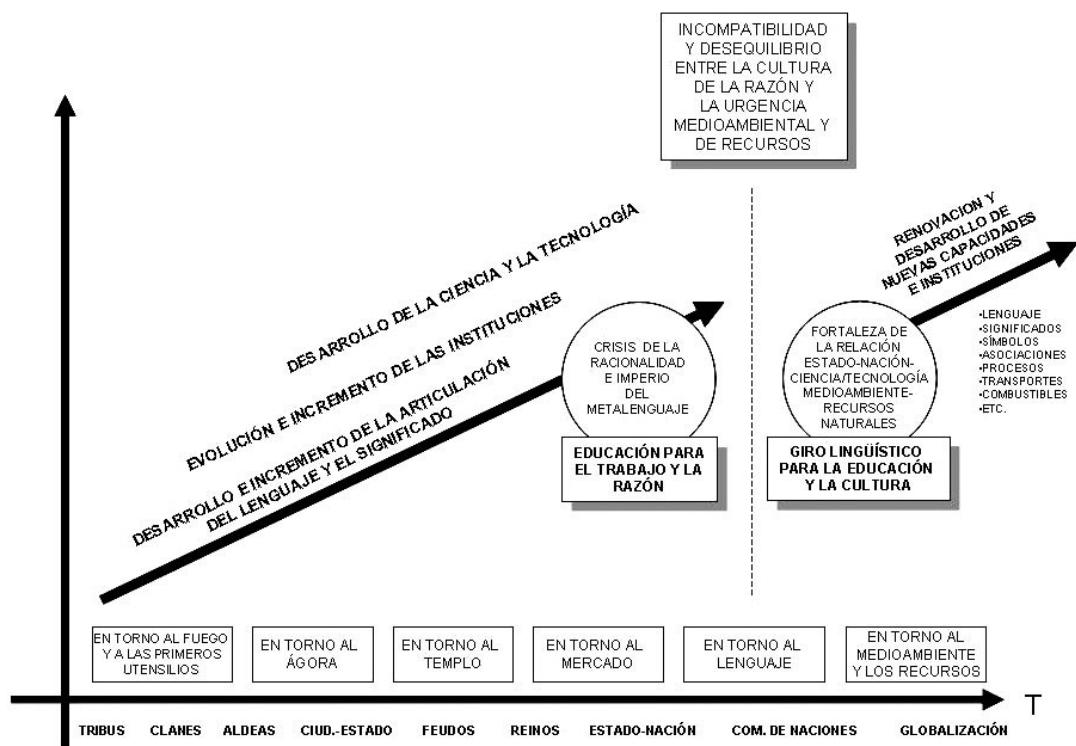
Es necesario deconstruir¹⁶ a las instituciones o mostrar cómo se han venido construyendo conceptos a partir de procesos históricos y acumulaciones de significados, con el fin de indicar que lo claro y evidente está lejos de serlo. Por tanto es observar a la institución para comprender sus mecanismos quitando el aglutinante que la constituye; aglutinante que podría ser el lenguaje, los significados, los acontecimientos o influencias externas, o las mismas costumbres etc., las que podrían velar problemas serios o velar las mismas soluciones.

La seguridad, defensa y desarrollo son significados resultante de un proceso histórico no ajeno a grandes costos humanos y materiales en que la violencia del lenguaje de la información ha sido solidaria con el uso de la fuerza y con los desequilibrios políticos, sociales, económicos, culturales, etc., producto del devenir, aumentando los riesgos y peligros.

Ahora mismo, en la vigencia de este proceso, irrumpen la urgencia del medioambiente y los recursos naturales, haciendo que estos significados (seguridad, defensa y desarrollo) sean de manifiesto interdependientes. Enfrentar y sustentar esta ecuación, según la opinión de este autor, no radica en propuestas y acciones inscritas en centros de poder, ni en modelos o paradigmas tales como la democracia, populismos, los partidos políticos y la globalización, etc., (ideas que han escapado del control social y posiblemente humano), sino que se centra en el incremento de la institucionalidad en todo su quehacer y en la apertura del Estado a la coparticipación virtuosa de la sociedad y generación de conocimiento para el consenso, de manera de recuperar la representatividad y legitimar su acción.

En este proceso, sin duda nada de fácil, se requiere de la participación del individuo, un nuevo hombre sobre una renovada plataforma educacional y por ende, sobre un renovado lenguaje, base sobre la cual, el mérito y las capacidades, la vocación y la confianza sean el capital esencial para hacer y saber hacer en la construcción del Estado Nación del futuro (ver figura siguiente).

16 Deconstruir consiste, en efecto, en deshacer, en desmontar algo que se ha edificado, construido, elaborado pero no con vistas a destruirlo, sino a fin de comprobar cómo está hecho ese algo, cómo se ensamblan y se articulan sus piezas, cuáles son los estratos ocultos que lo constituyen, pero también cuáles son las fuerzas no controladas que ahí obran. (*Diccionario de Hermenéutica* de la Universidad de Deusto, Bilbao).



BIBLIOGRAFÍA

BERGER y LUCKMANN, *Construcción Social de la Realidad*, Editorial Amorrortu, 1976.

FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*, Editorial Planeta, 1992.

FUKUYAMA, Francis. *Confianza*, Editorial Atlántida, 1996.

RALSTON SAUL, John. *Los Bastardos de Voltaire*, Editorial Andrés Bello, 1998.

RALSTON SAUL, Francis. *La Construcción del Estado*, Ediciones B., 2004.

CONSIDERACIONES EN TORNO AL LIDERAZGO POPULISTA: EL CASO VENEZOLANO

ANDRÉS DOCKENDORFF VALDÉS*

El artículo analiza el caso venezolano con la llegada de Hugo Chávez caracterizándolo como un líder populista. Tras una breve revisión de las definiciones que ofrece la literatura sobre populismo y neopopulismo, se argumenta porque Chávez es un líder populista, atendiendo al contexto de su emergencia caracterizado por la crisis del sistema de partidos, a su estilo político y a las políticas implementadas desde su llegada al poder. También se aborda el fenómeno Chávez desde la perspectiva de la reactivación de una izquierda latinoamericana que parecía agotada por el neoliberalismo y la moderación de los partidos y líderes de izquierda.

Palabras claves: Populismo – Neopopulismo – Sistema de Partidos.

CONSIDERATIONS REGARDING THE POPULIST LEADERSHIP: THE VENEZUELAN CASE

The article analyzes the Venezuelan case with the arrival of Hugo Chavez featuring him as a populist leader. After a short revision of the definitions that literature has to offer about populism and neopopulism, it is said why Chavez is a populist leader, taking note of the context of his emergence featured by the crisis of the party system, to his political style and the implemented policies since his arrival to office. The Chavez phenomenon can also be analyzed from the perspective of reactivation of a “Latin-American Left” that seemed exhausted in one side by the neo-liberalism, and in the other, by both, party moderation and leaders from the left side.

Key words: Populism – Neo-populism – Party System.

POPULISMO Y NEOPOPULISMO EN LA LITERATURA Y LA DISCUSIÓN

El populismo es uno de los fenómenos sociopolíticos a los cuales más reflexiones ha dedicado la ciencia política latinoamericana. El término populismo, y en los 90' el neopopulismo, han sido utilizados indiscriminadamente tanto para describir el comportamiento de algún actor político como también para denostar, debido a la connotación negativa que ha adquirido la palabra populismo, en especial desde la crítica de los economistas neoliberales.

* Investigador Asociado del Área de Estrategia, Seguridad y Defensa del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Bachiller en Ciencias Políticas Universidad Central de Chile. Actualmente cursa el último año de Ciencias Políticas en la Universidad Central de Chile.

Aún no existe una sistematización del populismo y del neopopulismo, ya sea tratado como un fenómeno eminentemente político, desde un enfoque socio-lógico o desde la perspectiva económica. Patricio Navia (2003: 19) plantea que; “*Habiendo sido utilizado como sinónimo de liderazgo político personalizado, como evidencia de partidos políticos débiles no institucionalizados, como prueba de la falta de consolidación democrática o como demostración de la precaria institucionalidad política que existe en la región, el término populismo goza de tanta popularidad en parte porque ha sido fácilmente adaptado para definir diferentes realidades, en ocasiones incluso contrapuestas*”.

Esta es una de las piedras de tope con que se encuentra cualquier intento de estudio del populismo; la enorme variedad de regímenes políticos y líderes a los cuales se ha tildado de populistas, y en la actualidad de neopopulistas. Como plantea Hermet (2003: 6); “*No hay nada en común entre el neo-populismo de Europa central y oriental y el neopopulismo de América Latina, o en América Latina por ejemplo, entre el régimen del Teniente Coronel Chávez en Venezuela y el movimiento suscitado por Joaquín Lavín en las elecciones presidenciales chilenas de 1999*”.

Con el objeto de acotar las dimensiones que abarca el concepto populismo, este artículo se referirá a su manifestación en Latinoamérica. Se buscarán algunos parámetros descriptivos y temporales para acotar el populismo y neopopulismo y, de esa forma, entrar al terreno que aquí es de interés; el caso de Hugo Chávez.

El populismo clásico en América Latina se puede describir tomando en consideración los elementos comunes que se presentan en el contexto de su emergencia así como también las características propias de su desarrollo. En tal sentido pueden identificarse: la migración campo-ciudad, la apelación a la masa, la creación de un concepto de pueblo, el caudillo como intérprete y portavoz de la voluntad del pueblo, la exaltación y constante revolución de expectativas de satisfacción inmediata en los sectores populares y la apelación nacionalista (Moscoso Perea, 1990). Para Ignacio Walker (2006: 4) el populismo de los 30' y 40' era un intento de respuesta a la crisis del predominio de la oligarquía; “*adquiriendo la forma de un arreglo institucional basado en una alianza social entre sectores populares y medios*”.

Según Ernesto Laclau (1987: 29) el populismo existe cuando las identidades colectivas se organizan en torno a la dicotomía de los de abajo versus los de arriba. En la misma línea, Carlos de la Torre (2003: 60) plantea que el populismo se caracteriza por la construcción discursiva de la sociedad como un campo antagónico entre la oligarquía y el pueblo.

Kenneth Roberts (1999: 380, 381) sintetiza el populismo en cinco rasgos nucleares;

1. Un liderazgo político personalista y paternalista.
2. Una coalición de apoyo multiclassista que se sostiene principalmente en los sectores subalternos de la sociedad.
3. Movilización política sostenida en la relación directa entre el líder y la masa que pasa por alto las formas institucionales de intermediación, como los partidos.
4. Una ideología ecléctica que sostiene un discurso antielitista.
5. La utilización de métodos redistributivos y clientelista destinados a la base de apoyo del régimen; los sectores populares.

Ahora bien, para Guy Hermet (2003: 10) una definición discriminante de populismo es la planteada por Jaguaribe, quien sostenía que *“lo que es típico del populismo es por lo tanto el carácter directo de la relación entre las masas y el líder, la ausencia de mediación de los niveles intermediarios y también el hecho de que descansa en la espera de una realización rápida de los objetivos prometidos”*.

Esta definición permite un acercamiento al populismo en función de dos variables características y distintivas: por una parte la no intermediación entre el líder populista y las masas populares, y por otra la promesa populista de otorgar beneficios materiales de manera inmediata, con un discurso que en la mayoría de los casos criticaba al parlamentarismo y a los políticos tradicionales por su lentitud y deliberación excesiva, todo ello en desmedro de las necesidades del pueblo. Sobre este punto, Hermet (2001: 19) entiende que al desinteresarse del largo plazo los populistas rechazan el arte de la política.

Si definir populismo ha sido difícil, el mismo ejercicio respecto al neopopulismo resulta aun más complejo, toda vez que es un fenómeno reciente con una menor perspectiva histórica que el populismo clásico. Un primer acercamiento comparativo nos dice que: *“los populismos se asocian con los fenómenos políticos de mediados del siglo XX, caracterizados por un discurso que apelaba al pueblo como sujeto revolucionario; que articulaba pueblo, nación y Estado; que promovía el protagonismo del Estado en la economía; que mantenía ideas redistributivas; que incorporó a las clases populares a la política a través de sus organizaciones corporativas; y que se cohesionaba alrededor de la figura de un líder carismático. Si bien el neopopulismo replica esta última característica, presenta otros rasgos en el discurso y en la acción política: predominio del carisma del líder en la representación política, debilidad institucional en los partidos, presencia de relaciones clientelares entre líder y seguidores cruzada de elementos simbólicos y emocionales, precariedad de la ideología como factor de unidad y constitución de identidades políticas”* (Costa, 2004: 13).

El contexto de emergencia del neopopulismo difiere de los problemas y contradicciones relacionadas con el proceso de industrialización y modernización, sustitución de importaciones y migración campo-ciudad de la primera mitad del siglo XX. Para Marcelo Cavarozzi y Esperanza Casullo (2002: 11) en América Latina; “*Las fórmulas políticas (en sentido amplio) que se establecieron a partir de la década de 1980 tuvieron que resolver los cuestionamientos y las ambigüedades resultantes de una doble transición simultánea: la transición del autoritarismo a la democracia y el agotamiento de la matriz estado-céntrica*”.

Efectivamente el neopopulismo está contextualizado por fenómenos nuevos como la globalización, que impacta los patrones de identidad y pertenencia, así como las estructuras estatales y el alcance de las mismas, en parte debido a la implantación generalizada de un modelo neoliberal caracterizado por la reducción del poder e injerencia del Estado. Entonces, como parte del contexto del neopopulismo en la región están los efectos de la globalización en términos de identidad nacional y alcance del Estado como agencia efectiva. Según Hermet (2003: 17); “*(...) lo que importa en política es la impresión, y ésta se revela desastrosa en la medida en que desde que olvidó la fe de una recompensa en el Más Allá y que se volvió insensible a las glorias del pasado, el individuo solo vive de satisfacciones instantáneas o de esperanzas terrenales. En estas condiciones no hay nada extraordinario en el hecho de que millones de personas en búsqueda de certezas para sí mismas y sus hijos, se consideren capaces de reencontrarlas en un refugio nacional edificable en una perspectiva populista*”.

El neopopulismo en la región se caracteriza por un liderazgo mediático-popular que en la praxis política ha emprendido duras reformas neoliberales en el contexto de un sistema de partidos débilmente institucionalizado o en crisis,¹ tal como en la Argentina de Menem y el Perú de Fujimori. Menem por ejemplo, llevó a cabo “*la implementación de reformas radicales apuntando a la construcción de una nueva matriz socio política que combinara menos Estado y más mercado. Esta brecha le permitió a Menem articular un discurso que iba en contra del sentido común tradicional del peronismo, que se apoyaba en el dirigismo estatal y la ampliación de las prestaciones sociales*” (Cavarozzi, 2004: 213).

El neopopulismo requiere de los medios de comunicación para establecer una relación directa del líder con la masa que se salte al partido como intermediario. En Brasil, Fernando Collor de Mello cimentó su figura desde los medios, contando solo con un partido débil y personalizado. En Argentina “*las operaciones mediáticas*”

1 MAINWARING y SCULLY (1995: 4) hablan de cuatro dimensiones para entender que un sistema de partidos está institucionalizado; 1. Estabilidad de las reglas y regularidad de la competencia; 2. Los partidos importantes deben tener raíces en la sociedad para cumplir sus funciones de agregación y estructuración de las preferencias; 3. Los actores conceden legitimidad al proceso electoral y al sistema de partidos, basándose la conducta de los actores en la expectativa de que la vía al gobierno solo son los procesos electorales; 4. Los partidos son importantes, no están subordinados a caudillos y personalidades y tienen estatutos y valores propios.

ticas, un ingrediente central en la estrategia político-comunicativa de Menem, se combinaron efectivamente con diversas reformas de las regulaciones electorales y otras iniciativas que apuntaron a debilitar el poder de las estructuras partidarias” (Cavarozzi, 2004: 214).

De acuerdo a la literatura revisada, no sería apropiado catalogar a Hugo Chávez de neopopulista, circunscribiéndonos a la variable temporal, siendo su discurso y las acciones emprendidas desde su llegada al poder, similares a las del populismo clásico. Ahora bien, como veremos después, el discurso de Chávez también se construye apuntando hacia la incertidumbre y las contradicciones propias de la globalización y el descrédito y baja intensidad institucional de los partidos venezolanos, por lo que de alguna manera se emparenta con los neopopulistas, no sólo por la temporalidad de su emergencia, sino que también desde la perspectiva de las contradicciones y problemáticas que subyacen a la sociedad venezolana a fines de los 90’.

En este artículo se pretende explicar por qué Chávez puede ser emparentado con los populistas clásicos, pero con matices neopopulistas en un comienzo. También se abordará de qué forma este populismo clásico, en su construcción discursiva, en la apelación y activación de los sectores populares, en la retórica revolucionaria que termina de romper la hegemonía de AD y COPEI y en la entrega de beneficios inmediatos a los sectores populares; coexiste con un discurso, actitudes y políticas de activa intervención del Estado en la economía y la propiedad privada, y una postura antagónica a EE.UU., retomando el estilo de la izquierda clásica latinoamericana que parecía agotado y relegado por las transformaciones neoliberales.

CHÁVEZ Y EL QUIEBRE POPULISTA DE LA DEMOCRACIA DE “PUNTO FIJO”

Desde 1958 el Pacto de Punto Fijo se convirtió en el arreglo institucional que las élites venezolanas diseñaron para hacer frente a la inestabilidad sociopolítica y al intervencionismo de los militares en los años precedentes, fijando las bases de la convivencia social y política en Venezuela (Neritza Alvarado, 2004). Desde 1973, los partidos Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Político Electoral Independiente (COPEI)² monopolizaron el sistema de partidos y el electorado, llevándose entre ambos casi la totalidad de los votos, y turnándose religiosamente el gobierno. Pero a fines de los 80’ y comienzos de los 90’, el arreglo institucional del Punto Fijo se vio agotado, lo que se tradujo en la apatía y automarginación de una parte significativa del electorado de los procesos competitivos, restando legitimidad con ello al modelo puntofijista. El derrumbe del bipartidismo pactado de AD y COPEI comenzó a gestarse a partir de la elección de Rafael Caldera como indepen-

2 Mientras AD es un partido social democrata, policasta, nacionalista y antiimperialista, COPEI es un partido social cristiano, mezclando ideas socialistas y la doctrina social de la Iglesia Católica (Méndez y Morales, 2001).

diente y antipartidista en 1993, iniciando el comienzo del fin del sistema diseñado por el Pacto de Punto Fijo.

El sistema venezolano desde 1958 se caracterizó por un esquema distributivo universalista, basado en la renta petrolera. Luis Dávila (2001: 128) considera el bipartidismo del Punto Fijo como un sistema populista de conciliación de élites. La renta petrolera permitió en este período la redistribución populista de los sucesivos gobiernos de AD y COPEI. Con todo, la disminución de los precios del petróleo y las dificultades para obtener créditos derivó en una crisis social y política. Según Rosaly Ramírez Roa (2003: 141) los alcances del punto-fijismo eran tales que se “*había establecido no solamente qué hacer, sino sobre todo; quién va a hacerlo: los partidos políticos históricos*”.

El declive del bipartidismo comienza con la elección de Caldera y la notoria disminución de apoyo electoral a AD y COPEI. La definitiva desaparición del sistema de partidos tradicional en Venezuela se concreta en 1998, cuando ambos partidos pierden la mayoría en el parlamento y, además, obtienen una bajísima votación en las presidenciales donde finalmente triunfa Hugo Chávez.

En el cuadro se puede observar que la hegemonía bipartidista tiene su peak en el período 1973-1988. Aquí, el promedio de escaños obtenido en las elecciones diputacionales entre los dos partidos es de 83.27%, mientras los “otros” partidos se distribuyen el 16.73% restante.

Elecciones Presidenciales y Diputados (1958-1998)

| Elecciones | AD | COPEI | OTROS |
|------------------------------|--------|--------|--------|
| 1958/ Presidenciales (votos) | 49.18% | 15.18% | 35.64% |
| 1958/ Diputados (escaños) | 54.9% | 14.3% | 30.8% |
| 1963/ Presidenciales (votos) | 32.81% | 20.19% | 47.00% |
| 1963/ Diputados (escaños) | 37.10% | 21.30% | 41.60% |
| 1968/ Presidenciales (votos) | 28.68% | 27.46% | 43.86% |
| 1968/ Diputados (escaños) | 30.80% | 27.6% | 41.40% |
| 1973/ Presidenciales (votos) | 48.64% | 35.29% | 16.07% |
| 1973/ Diputados (escaños) | 51.00% | 27.6% | 21.40% |
| 1978/ Presidenciales (votos) | 45.28% | 43.31% | 11.41% |
| 1978/ Diputados (escaños) | 44.2% | 42.2% | 13.6% |
| 1983/ Presidenciales (votos) | 55.32% | 32.56% | 12.12% |
| 1983/ Diputados (escaños) | 56.5% | 30.00% | 13.5% |
| 1988/ Presidenciales (votos) | 52.76% | 40.08% | 7.16% |
| 1988/ Diputados (escaños) | 48.30% | 33.3% | 18.4% |
| 1993/ Presidenciales (votos) | 23.23% | 22.11% | 54.66% |
| 1993/ Diputados (escaños) | 27.10% | 26.10% | 46.80% |
| 1998/ Presidenciales (votos) | 9.05% | 2.15% | 88.80% |
| 1998/ Diputados (escaños) | 30.00% | 13.5% | 56.5% |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

Sin duda, la no resolución por parte del sistema de partidos institucionalizado a partir del Pacto de Punto Fijo de los problemas económicos y sociales en Venezuela gatillarían en un minuto u otro la crisis definitiva. ¿Cómo entra Chávez en ese esquema en un sistema político y social caracterizado, si bien por un pacto intra élite, por una gran estabilidad y permanencia en el tiempo? Básicamente por la excepcionalidad de la historia política venezolana.

¿De qué excepcionalidad se trata? La excepcionalidad de la experiencia de izquierda en Venezuela, que no acarreó las consecuencias económicas y sociales que sí tuvo en otros países de la región, y que derivaron en crisis, intervenciones militares y, en algunos casos, espirales de inestabilidad que se arrastraron por años. *“El período venezolano de tendencia proizquierda de los años 70’, que incluyó reformas sociales costosas y la nacionalización de las industrias claves, no produjo ni inflación incontrolable ni agitación social ni tampoco condujo a un golpe militar. El escenario venezolano de los años 90’ estaba entonces listo para la emergencia de un populista de izquierda como Hugo Chávez. Mientras los gobiernos proizquierdistas (como Goulart y Alan García) de toda América Latina estaban asociados con la falta de gobernabilidad y la desintegración del Estado, en el caso de Venezuela, Chávez se comprometió a fortalecer el Estado y a garantizar la soberanía nacional”* (Ellner, 2004a: 43, 44).

Esta experiencia en la historia de la izquierda más intervencionista venezolana difiere de los traumas que permitieron o facilitaron el acceso al poder a los neopopulistas neoliberales como Fujimori o Menem en Argentina, y permite explicar tentativamente por qué Chávez se vuelve la solución en Venezuela. En el plano político, Chávez tampoco cargaba con la mochila de los populismos de izquierda en la región. En ese sentido, Chávez debe gran parte del contexto apropiado a su emergencia a la excepcional historia política venezolana; a la estabilidad económica, política y social durante gran parte del período del Punto Fijo, el cual a diferencia del resto de Latinoamérica, quizás a excepción de Colombia, otorgó estabilidad y continuidad política a Venezuela por alrededor de cuatro décadas. Por ello, el proyecto de Chávez, donde se propugnaba el retorno al Estado y una clara apelación nacionalista, no generó el nivel de rechazo que podría haber tenido en el caso de un antecedente como el brasileño o el peruano. Venezuela está viviendo actualmente la historia del Brasil de Goulart en los 60', la historia de Chile con Allende, la historia de la Argentina de Perón, y quizás también la historia del Perú de Alan García en los 80'. El Pacto de Punto Fijo venezolano congeló la historia política venezolana, y a la vez la hizo inmune a los efectos negativos que tuvieron las experiencias populistas para los países de la región. El proyecto bolivariano es la historia que Venezuela se saltó, la historia del populismo, la historia de la izquierda intervencionista y antiimperialista fracasada.

Pero antes de adentrarnos en reflexiones, es preciso dejar de manifiesto qué elementos permiten definir a Chávez como un líder populista, así como qué características comparte con el neopopulismo.

CHÁVEZ: CONSIDERACIONES SOBRE SU ESTILO POLÍTICO Y LA ORIENTACIÓN DE SU GOBIERNO

Para De la Torre (2003: 60) Chávez, “se parece a los populismos clásicos de Perón, Vargas o Gaitán por su construcción maniquea de la política y de la sociedad como una lucha antagónica entre el pueblo, encarnado en su líder, y la oligarquía. Obviamente que Chávez se asemeja a los populistas clásicos también por su nacionalismo, su antiimperialismo, glorificación del pueblo como el soberano y por su uso de manifestaciones masivas a favor del líder y en contra de los opositores”.

El público común, y muchos políticos y analistas también, identifican como una de las características que determinan o permiten hablar de un populista cuando se está en presencia de un líder o figura política que basa su popularidad en el carisma y establece un discurso plagado de demagogia; es más, muchas veces en el lenguaje común se suele intercambiar populismo y demagogia. Pero no es suficiente para el análisis conformarse con la subjetividad de las percepciones que muchas veces guían las opiniones o declaraciones, por lo que a continuación intentaremos una aproximación utilizando una pequeña parte de la producción referente al populismo y al caso venezolano para intentar definir a Chávez como populista.

Para los efectos del presente trabajo, abordaremos el populismo de Chávez desde dos ópticas: el estilo de hacer política, y la orientación de las políticas sociales y económicas. En ese sentido, “el estilo político del ex teniente coronel comporta ciertamente muchas características del populismo clásico, pero se presenta también como un estilo antipolítico. (...) Uno de los rasgos esenciales de Hugo Chávez es la declaración de que todo es posible de manera inmediata, que los problemas pueden ser solucionados de manera casi mágica, mientras que el código normal de la política consiste precisamente en jugar con el tiempo” (Ramírez Roa, 2003: 149). Esta negación de la política, o de la especificidad de la misma, es decir del tiempo como factor clave y determinante en el proceso político y su omisión por la expectativa y la promesa de la obtención de beneficios inmediatos, es uno de los elementos que, siguiendo a Jaguaribe, hemos reconocido como distintivo del populismo.

Steve Ellner (2004b) compara el caso de Chávez a los populistas del período ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones) por su apego a un modelo de abierta intervención estatal, limitando la participación privada y priorizando la implementación de planes de asistencia social sobre el crecimiento económico o el impulso de la producción.

Desde esta perspectiva, la respuesta de Chávez a la crisis del modelo del Punto Fijo y a los partidos agotados es similar a la respuesta que los populistas de los 40' y 50' dieron a la migración campo-ciudad y a las expectativas reivindicativas de los sectores populares excluidos. Al igual que los populistas clásicos, Chávez

adopta un discurso que ataca a la élite y a los partidos que conforman la clase política. Es posible observar en el líder venezolano actitudes y características que lo emparentan con los populistas clásicos, como el *modus operandi* de inserción y consolidación popular que los caracterizó. Además, el carisma y la exaltación de la personalidad son elementos que han caracterizado el fenómeno Chávez, acercándolo aun más con sus pares populistas de mitad del siglo XX. “*Chávez, al estilo de los populistas clásicos como Perón y Vargas, es un dirigente carismático y su movimiento tiende a caracterizarse por el personalismo a costa del desarrollo organizativo*” (Ellner, 2004a: 49). El Movimiento V República (MVR) tiene un rol secundario, más bien instrumental para el líder venezolano.

Esta es otra de las características de Chávez que van dando consistencia a su categorización como populista clásico, y que tal como se mencionó, es posible explicar como producto del desgaste y descrédito de un sistema de partidos, y una élite política que fue incapaz de resolver las principales contradicciones o problemáticas sociales y económicas de la sociedad venezolana. En el discurso, Chávez llega como el líder carismático, el salvador que viene a liberar al pueblo venezolano de la oligarquía partidista que no defiende sus intereses. Los sectores populares excluidos son el principal sostén del movimiento chavista. Entonces, desde la dimensión del estilo político y las características personales del líder, Chávez es fácilmente homologable con los populistas de mediados del siglo XX.

Ahora bien, es preciso observar la orientación asumida por Chávez en el poder para confirmar más allá de la dimensión discursiva y del estilo de hacer política de Chávez, la validez de su categorización como un líder populista.

POLÍTICAS Y ORIENTACIÓN DEL GOBIERNO

Si bien ya se ha comentado cómo el rotulo de populista es rápidamente entregado a Chávez por políticos, académicos y público general, es preciso fundamentar desde la perspectiva de la orientación del gobierno y las políticas adoptadas, por qué es apropiado hablar de Chávez como un populista clásico.

Una vez llegado al poder, el líder bolivariano pone en marcha una serie de planes sociales y medidas que no sólo permiten identificarlo como un populista, sino que orientado (en un comienzo implícitamente) hacia la izquierda. Chávez frena las privatizaciones, características en la década de los noventa en Latinoamérica. Esto se traduce por ejemplo en la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Desde el 2003, es posible identificar una serie de planes sociales destinados a los sectores populares, los que se convertirán en el pilar de su movimiento. Dentro de estos podemos mencionar las misiones de alfabetización, atención médica y educación secundaria entre otros. Estos programas de asistencia se han financiado en gran parte gracias a los altos precios del petróleo, que han permitido al

presidente venezolano, al igual que durante el bipartidismo de AD y COPEI, disponer de recursos para el gasto social que necesita para los sectores populares que forman parte de sus seguidores y/o clientes. Pese al inestable desempeño económico de Chávez, los altos precios del petróleo le han permitido estabilizar la inflación y aumentar el crecimiento desde el 2004, cuando aumenta el precio del petróleo (CEPAL, 2005).

El modelo de relación entre el Estado y el mercado, y el grado de intervención del Estado en la economía se caracterizan en la Venezuela de Chávez por la “(...) *tendencia a imponer un programa económico que podría caracterizarse como de economía mixta que privilegia el sector estatal y cooperativo*” (Molina, 2003: 3).

Y tal y como acontecía bajo los populismos de izquierda ante los cuales confrontamos al actual mandatario venezolano, con Chávez se observa la priorización de los programas sociales dirigidos a los sectores populares por sobre el impulso a la economía en términos de crecimiento y producción (Ellner, 2004a; 2004b). A partir de esta inclinación abierta y proactiva por el modelo de intervencionismo estatal, Chávez devela otro de los puntos en común con los populistas clásicos y que va dando cuerpo a la caracterización planteada.

Otro aspecto que debemos considerar como parte de la tipología del populismo clásico, siguiendo la sistematización de Roberts (1999), es la movilización y activación de los sectores populares que los líderes populistas llevaran a cabo, atendiendo a las demandas crecientes de estos sectores excluidos e instrumentalizándolos con el objeto de consolidar el poder personal. A este respecto, es útil analizar la visión o actitud adoptada por Chávez frente a la noción de democracia, reemplazando la democracia representativa clásica por la democracia participativa, plebiscitaria y consultiva que ha terminado siendo parte de su formato de gobierno. Según Ellner (2004a: 51) la constitución del 99' plantea la democracia participativa, que en el supuesto incorporaba la toma de decisiones a organizaciones de la sociedad civil. En esa línea, Chávez ha logrado activar a los sectores populares, transformándolos en su principal respaldo y apoyo. “*El movimiento chavista ha logrado atraer a los miembros de la clase marginal que en su mayor parte no estaban incorporados a la vida institucional del país*” (p. 51). Este apoyo se puede percibir claramente cuando ante el golpe que intenta derrocarlo en el 2002, Chávez recibe el masivo respaldo de los sectores populares, en clara demostración de que las políticas sociales y el gasto en los sectores populares rindieron frutos, y logró transformar a éstos en la base del régimen.

Ahora, si bien Chávez posee un conjunto de características y atributos, y su gobierno una orientación política que hemos descrito y fundamentado cercanas al populismo clásico latinoamericano, la emergencia de este fenómeno no puede abstraerse de algunos visos y matices que caracterizan al neopopulismo.

CHÁVEZ ¿NEOPOLULISTA?

Si bien el liderazgo de Chávez, y las políticas de su gobierno tienen marcados rasgos que lo emparentan con el populismo clásico, si nos remitimos a la literatura y a las definiciones sobre el neopopulismo revisadas, nos encontrarnos con algunos matices y elementos de interés.

Dentro de las características que se han esbozado como aproximativas al neopopulismo encontramos: la fragilidad de los partidos políticos y su bajo arraigo institucional, clientelismo con los sectores populares, un liderazgo basado en el carisma del líder y en la relación directa de éste con los sectores populares atravesada por los medios y una baja intensidad ideológica. Como se citó en la primera parte, en el neopopulismo podemos observar un *“predominio del carisma del líder en la representación política, debilidad institucional en los partidos, presencia de relaciones clientelares entre líder y seguidores cruzada de elementos simbólicos y emocionales, precariedad de la ideología como factor de unidad y constitución de identidades políticas”* (Costa, 2004: 13).

Si bien el carisma del líder es uno de los atributos con los cuales también suele identificarse a los líderes del populismo clásico, el carisma del líder actual se mide bajo un nuevo escenario contextual en el cual los medios de comunicación parecen reemplazar a instancias como el partido en la función de socialización política. En ese sentido, Chávez parece no inclinarse a establecer un vínculo de carácter institucional a través de un partido, ya que el Movimiento V República no es más que un movimiento derivado de los sectores que apoyaban a Chávez desde su irrupción golpista del 92', y dista de convertirse en algo similar al justicialismo argentino o al APRA peruano. Las características del liderazgo de Chávez, y el personalismo que lo caracterizan apuntan más bien a una vinculación directa entre el líder y los sectores populares. ¿Qué canal o medio utiliza el líder venezolano como nexo comunicativo con sus seguidores y adeptos? El mismo que utilizaran Menem y Fujimori; los medios de comunicación. Como se ha visto, una de las características del liderazgo neopopulista es la vinculación directa entre el líder y la masa, saltándose al partido o a otro tipo de movimiento en ese rol, y utilizando para ello a los medios. Chávez utiliza los medios de comunicación para establecer un nexo directo con los sectores que lo apoyan.

Las condiciones que dan pie a la emergencia de los neopopulistas en la región tienen como punto en común el debilitamiento del sistema partidista y el rechazo a este de la sociedad. Al respecto: ¿qué contexto da pie a la irrupción de Chávez? Para Rivas Leone (2006: 50) hasta la elección de Caldera en 1993 el sistema político venezolano se caracterizó por la estabilidad y el consenso mientras que desde 1993 comienza la inestabilidad, el abstencionismo, el disenso la fragmentación. Además; *“el vacío dejado por el debilitamiento de los partidos políticos y los sindicatos durante los 90’, no fue llenado por los movimientos vecinales”*

emergentes ni por otros movimientos sociales y las ONGs que proliferaron en los 80” (Ellner, 2004a: 44).

Así, Chávez hace su irrupción en la política venezolana en un contexto de crisis del sistema de partidos políticos. Éstos no cumplían las funciones básicas que Matas (1999: 321) sintetiza en socialización política, armonización de intereses, formación de élites políticas, canalización de las demandas y reforzamiento del sistema político. El líder bolivariano se presenta con un discurso que rechazaba el sistema anterior y se legitima a partir del rol que asume como transformador de ese método. Esa actitud y posicionamiento político es, según algunos autores, característica del neopopulismo, que se identifica por “*el discurso de rechazo radical al sistema político anterior y por el liderazgo carismático, pero que puede tener una orientación socioeconómica de izquierda o de derecha neoliberal*” (José Molina: 2003: 5). La orientación política inicial del gobierno, así como la diversa composición de los sectores que apoyaban a Chávez en un comienzo, también permiten avanzar en la idea de un Chávez neopopulista. Molina (2003: 5) plantea que en un primer momento “*su ruta se asimilaba a los neopopulismos neoliberales, que utilizan el apoyo al cambio dirigido por un líder carismático para asegurar el respaldo a los sacrificios que entrañan las políticas de ajuste macroeconómico*”.

Desde esta perspectiva, Chávez podría ser catalogado como neopopulista en sus inicios, dada la indefinición ideológica de su proyecto, en cuanto al eje izquierda-derecha, y la composición de la coalición de apoyo inicial. Ahora, siguiendo a Roberts (1999) y a Laclau (1987) el populismo también se caracteriza por el eclecticismo ideológico, por lo que la indefinición del proyecto chavista en sus comienzos puede encajar en su caracterización populista.

En las líneas precedentes se ha intentado avanzar en la noción de un Chávez con características neopopulistas que matizan su clasificación de populista clásico. Tal vez, restando al neopopulismo la orientación neoliberal que tiene en los casos de Menem y Fujimori, Chávez sea el neopopulista por definición, ya que rescata los principales elementos de la experiencia populista de la primera mitad de siglo XX y añade los factores contextuales del neopopulismo; un sistema de partidos desgastado y poco institucionalizado y un discurso antisistema.

CHÁVEZ Y LA RESURRECCIÓN DE LA IZQUIERDA LATINOAMERICANA

Tal como a mediados del siglo XX, actualmente parecen coexistir en Latinoamérica un populismo clásico con Chávez, con los matices neopopulistas tratados en líneas precedentes, con una nueva manifestación de la izquierda latinoamericana que vuelve de su hibernación neoliberal. Es de interés, entonces, constatar si el líder populista venezolano está encabezando la resurrección de la izquierda clásica en la región, la que parecía enterrada por el neoliberalismo imperante desde fines de los 80’ y los 90’, y la reconversión de la izquierda en países como Chile, Brasil y otros.

Si bien se ha definido a Chávez como populista, no se ha hecho lo mismo con su supuesta filiación a la izquierda. Dado esto, surgen dos interrogantes: ¿Qué tan a la izquierda podemos ubicar Chávez? ¿Es de una izquierda meramente retórica, que le sirve como insumo a su estilo y liderazgo populista?

Si seguimos el análisis de Molina seguramente concordaremos con una abierta inclinación a la izquierda de Chávez. Una izquierda de índole cubana, más radical que la izquierda moderada liderada por Lula en Brasil, Kirchner en Argentina o Tabaré Vásquez en Uruguay. De acuerdo a Molina (2003: 6) Chávez se puede situar en esta izquierda por *"la actitud anticapitalista presente en las expresiones y políticas gubernamentales que proponen a la oligarquía como enemigo, y la ambigüedad frente a la propiedad privada agrícola que ha sido objeto de numerosas invasiones campesinas propiciadas o toleradas desde el gobierno, el que se privilegie a la inversión privada extranjera mientras se es hostil a la nacional, lo cual se asimila con las políticas económicas de países gobernados por la izquierda autoritaria como Cuba"*.

Si bien podemos asumir la inclinación a la izquierda del líder venezolano, que ha optado por políticas sociales orientadas a su clientela popular, y una ofensiva clara en contra de la propiedad privada ("guerra contra el latifundio") ¿En qué medida este Chávez populista es también líder de la resurrección de la izquierda clásica latinoamericana? ¿En qué elementos se sustenta este liderazgo?

Una primera aproximación a estas interrogantes genera más preguntas que respuestas. Para Navia (2006: 3) Chávez consiguió convertirse en referente de la izquierda regional; *"porque tenía todos los atributos tradicionalmente asociados con la izquierda; discurso incendiario de justicia social, admiración irrestricta a la revolución cubana, denuncias contra el capitalismo y una evidente enemistad con Estados Unidos, Chávez pudo alzarse como el nuevo símbolo de una izquierda latinoamericana que ya parecía agotada"*.

Algunos puntos son centrales para entender la admiración y la solidez de Chávez como actor protagónico del retorno de la izquierda, una izquierda no renovada que apela a los mismos cambios de medio siglo atrás. En primer término, el eventual fracaso de las políticas neoliberales impulsadas por EE.UU. desde el Consenso de Washington ha generado un profundo malestar en amplios sectores de la región, actuando como caldo de cultivo para Chávez y su discurso antagónico al liderazgo de Estados Unidos y reivindicativo de los sectores populares. ¿Cuándo emprende Chávez este discurso antiimperialista? Arenas (2006) señala que una vez agotado el frente interno, el discurso contra la oligarquía, Chávez recurre a la retórica antiimperialista similar a los populistas de los 40' y 50'.

Chávez entra a jugar un rol cuyas consecuencias evita o aminora gracias al petróleo. Lo anterior puede sostenerse argumentalmente si notamos que la figu-

ración y legitimidad del venezolano como líder de la izquierda y del antagonismo regional a EE.UU. no se debe tanto a los éxitos y logros de su mandato, como a la capacidad y la osadía de levantar un incendiario discurso antinorteamericano, lo cual para muchos otros podría ser un suicidio político. En esa línea, Navia (2006: 4) plantea que “(...) *la legitimidad de Chávez en la izquierda latinoamericana se sustenta mucho más en la influencia que ha sabido ejercer en la región que en los resultados de su propia gestión como presidente*”.

Por ende, el liderazgo de Chávez y su calidad de referente de la izquierda en la región se funda no tanto en su gestión ni en la contundencia ideológica o argumental que pudiera ostentar, sino en la capacidad y osadía de levantar un discurso, si bien conocido, que le ha reportado figuración y le ha permitido, junto con el petróleo, expandir su radio de influencia a otros países de la región (Arriagada, 2006).

CONSIDERACIONES FINALES

No cabe duda que Chávez ha influido de manera decisiva en el devenir político de América Latina, por lo que observar y reflexionar en torno a las características de su liderazgo y a la gravitación que pueda tener su perfil político es importante.

En el presente artículo se ha intentado abordar el fenómeno Chávez utilizando otras reflexiones y análisis que tratan de aproximarse a elementos explicativos y característicos de su estilo político y el liderazgo regional que ejerce actualmente.

Chávez puede caracterizarse como un líder populista clásico, ya que moviliza y activa a los sectores populares marginados y excluidos por el pacto de “Punto Fijo”, orientando su discurso y políticas sociales hacia los sectores populares, los que se han convertido en su principal apoyo. A su vez, dentro de los elementos característicos de su liderazgo observamos un ataque a la oligarquía partidista y económica venezolana, un liderazgo personalista y carismático y un discurso nacionalista. Pero una de las características que hemos reconocido como típicas y excluyentes del populismo es la promesa del beneficio inmediato, soluciones y decisiones que no se supeditan a la lentitud y deliberación típica de la élite anterior sino que omiten al factor tiempo, típico de acuerdo a Jaguaripe del populismo. En eso Chávez es populista de tomo y lomo.

El líder bolivariano presenta también elementos propios de lo que a partir de la literatura revisada hemos definido como neopopulismo. Un contexto de emergencia marcado por un descrédito y una baja institucionalización de los partidos puntofijistas (AD y COPEI) tal como en los neopopulismos de la región determinó la llegada de Chávez al poder, con un discurso antisistema también típico de los neopopulistas. Por otro lado, la relación directa de Chávez con los sectores popu-

lares a través de los medios de comunicación es característica del neopopulismo; ausencia del partido en la mediación entre el líder y la masa.

En ese sentido, Chávez podría ser un híbrido entre populismo clásico y neopopulista. Pero si se toma en consideración la historia venezolana desde 1958 se observa la ausencia del tránsito latinoamericano caracterizado por populismos de izquierda, golpismo militar y caudillismo de diversa índole. La aparente estabilidad de Venezuela desde 1958 a 1998, en cierto modo congeló la historia, incubando por décadas las contradicciones y problemáticas económicas y sociales que finalmente contextualizaron la crisis del bipartidismo y la emergencia de Chávez.

Por otra parte, con Chávez se materializa también la resurrección de la izquierda clásica en Latinoamérica, la misma que parecía enterrada por el neoliberalismo y la misma izquierda conversa o renovada. Esto da fuerza a la noción de un Chávez populista, expuesto en este trabajo, el que se posiciona en la región con un discurso reactivo a EE.UU., muy atractivo para los sectores excluidos o que se sienten marginados o perjudicados con el modelo neoliberal.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, Neritza. 2004. "Populismo, democracia y política social en Venezuela". *Revista Fermentum* 44, Venezuela.
- ARENAS, Nelly. 2006. "El gobierno de Hugo Chávez: populismo de otrora y de ahora". *Revista Nueva Sociedad* 200, Venezuela.
- ARRIAGADA, Genaro. 2006. "El petróleo de Chávez: ¿es un tigre de papel?" Informes Públicos 562. www.asuntospublicos.cl
- CAVAROZZI, Marcelo. 2004. "Cómo una democracia de texto desembocó en un régimen de partido único...Es el peronismo, estúpido". *Revista Política* 45, Santiago.
- CAVAROZZI, Marcelo; CASULLO, Esperanza. 2002. "Los partidos políticos en América Latina hoy; ¿consolidación o crisis?" En CAVAROZZI, M. y MEDIDA, J. (comp.), *El asedio a la Política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens y Konrad Adenauer, Rosario.
- CEPAL. 2005. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005". En www.cepal.cl
- COSTA BENAVIDES, Jimena. 2004. "Los partidos neopopulistas en Bolivia. (1989-2004)". *Diálogo Político*, Konrad Adenauer, Año XXI, N 2.

- DÁVILA, Luis. 2001. "Populismo e identidades sociales en Venezuela: la construcción del orden político". *Acta Científica Venezolana* 52, Venezuela.
- DE LA TORRE, Carlos. 2003. "Masas, pueblo y democracia: Un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo". *Revista de Ciencia Política* XXIII (1). Santiago.
- ELLNER, Steve. 2004a. "Hugo Chávez y Alberto Fujimori: Análisis comparativo de dos variantes de populismo". *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 10, Nº 1, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- ELLNER, Steve. 2004b. "Respuestas al debilitamiento del Estado y la sociedad venezolana en la época de Hugo Chávez". *Revista Política* 42, Santiago.
- HERMET, Guy. 2001. "Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos". En HERMET, G; LOAEZA, S; PRUD' HOMME, J; (comp.); **Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos**. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México.
- HERMET, Guy. 2003. "El populismo como concepto". *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXIII, Nº 1, Santiago.
- LACLAU, Ernesto. 1987. "Populismo y transformación del imaginario político en América Latina". *A Journal of Latin American and Caribbean Studies* Nº 42.
- MAINWARING, Scott y SCULLY Timothy. 1995. La construcción de las instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina. CIEPLAN, Santiago.
- MATAS, Jordi. 1999. "Los partidos políticos y los sistemas de partidos". En CAMINAL BADIA, M. (ed.); **Manual de Ciencia Política**, Tecnos, Madrid.
- MÉNDEZ, Ana y Morales, Elda. 2001. "La democracia venezolana desde el discurso político de los líderes tradicionales". *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana*, Vol. 6, Nº 14, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- MOLINA, José E. 2003. La revolución bolivariana en Venezuela: ¿Socialismo autoritario en un mar de contradicciones? Ponencia presentada en el XXIV Congreso LASA, Dallas, Texas.
- MOSCOSO PEREA, Carlos. 1990. **El populismo en América Latina**. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- NAVIA, Patricio. 2003. "Partidos políticos como antídoto contra el populismo en América Latina". *Revista de Ciencia Política*. Volumen XXIII, Nº 1.

- NAVIA, Patricio. 2006. "La izquierda de Lagos vs. la izquierda de Chávez". Serie Documentos CADAL, N° 52.
- RAMÍREZ ROA, Rosaly. 2003. "La política extraviada en la Venezuela de los años 90: entre rigidez institucional y neopopulismo". *Revista de Ciencia Política*. Volumen XXIII, N° 1, Santiago.
- RIVAS LEONE, José. 2006. "Crisis y desinstitucionalización de los partidos políticos en Venezuela". *Stockholm review of Latin American Studies*, Issue N° 1, Noviembre.
- ROBERTS, Kenneth. 1999. "El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano". En MACKINNON, M. y PETRONE, M. (comp.); ***Populismo y neopopulismo en América Latina; el problema de la Cenicienta***. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.
- WALKER, Ignacio. 2006. "Democracia en América Latina". Serie Documentos CADAL N° 54, Centro de Estudios para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, Buenos Aires.

LA DEMOCRACIA CONSOCIATIVA COMO RÉGIMEN POLÍTICO PARA BOLIVIA

HORACIO M. LARRAÍN LANDAETA*

Según Arend Lijphart existen dos modelos de democracia liberal: en un extremo la democracia mayoritaria o de Westminster y en el otro la democracia consociativa o de consenso. El primero apto para sociedades homogéneas y el segundo eficaz para sociedades plurales o multiculturales. El articulista argumenta que una de las razones por las que Bolivia ha tenido dificultades para mantener un régimen democrático estable es la imposición del modelo Westminster excluyente sobre una sociedad dividida en segmentos étnico-culturales. En su lugar, la democracia consociativa, con sus cuatro características: gobierno de gran coalición, voto mutuo, proporcionalidad y autonomías, puede constituir la respuesta adecuada al problema de estabilidad y gobernabilidad de la democracia boliviana. Más aún, la democracia consociativa parece ser la única salida que se le presenta a las élites bolivianas para librarse del carácter centrífugo de su régimen político actual. A manera de conclusión, el autor propone 10 medidas de ingeniería constitucional que la Asamblea Constituyente, actualmente en funciones, haría bien tomar en consideración.

Palabras claves: Clivajes – Segmentos étnico-culturales – Sociedad plural – Democracia consociativa – Democracia mayoritaria – Estabilidad – Gobernabilidad.

THE FELLOW PARTNER DEMOCRACY AS A POLITICAL SYSTEM FOR BOLIVIA

According to Arend Lijphart, there are two extremes or models of liberal democracy: on one hand, the majoritarian model or Westminster model and, on the other hand, the consociational model or consensus model. The first one is more appropriate for rather homogeneous societies whereas the second is apt for segmented or multicultural societies. The writer of this article argues that one of the reasons of the historical instability of the democratic regime in Bolivia has been

* Ingeniero APN, mención aviación naval y sistemas anfibios. Tiene estudios de licenciatura y posgrado en Economía en Dinamarca y en Chile. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Master of Arts in European Political Studies de la Universidad de Heidelberg (Alemania). Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos y Magíster en Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Autor de más de 40 artículos y monografías sobre temas de ciencia política. Co-autor del libro *El asalto al Mont-Pelerin: una crónica politológica* (1998). Editor y co-autor del libro *Estudios Políticos Europeos: hechos, tendencias y desafíos de la nueva Europa* (2004). Integra el directorio de la empresa Euroconsultores, a través de la cual se desempeña como asesor de la Cámara de Diputados.

the imposition of the wrong model, namely, the Westminster model over a society which is highly segmented. Instead, the consensus democracy, with its four basic features: great coalition government, mutual veto, proportionality and segmental autonomy, may be the right answer to the problems of stability and governance that affect democracy in Bolivia. Moreover, consensus democracy seems to be the single option available to the Bolivian elites if they wish to preserve their democracy. Conclusively, the author proposes ten steps of constitutional engineering which the Constituent Assembly, presently in function, should take into consideration in order to implement consensus democracy in Bolivia.

Key words: Stratification – Ethnic-cultural segments – Plural society – Fellow partner – Democracy with majority – Stability – Governance.

I. INTRODUCCIÓN

La idea de desarrollar una investigación acerca de la aplicabilidad de la democracia consociativa en Bolivia, nació de la preocupación por la evolución de los acontecimientos en ese país en el año 2004, cuando se pensó que se podría llegar a una situación de Estado fallido y/o de guerra civil, con las consiguientes repercusiones en el ámbito de la seguridad regional. Por ello, el caso hipotético de Bolivia como Estado fallido fue el tema central del juego de crisis del segundo Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE ese año. En aquella oportunidad, al cierre del juego, este autor propuso un arreglo de tipo democracia consociativa para enfrentar el problema de estabilidad y gobernabilidad de Bolivia en el largo plazo.

La mayor parte de las personas a las que referí mi intención de realizar una indagación en tal sentido se mostró escéptica respecto a adaptar una variante democrática, característica de algunos países desarrollados de Europa occidental como Austria, Bélgica, Holanda y Suiza a la idiosincrasia de un país latinoamericano pobre, en vías de desarrollo.

Antes de entrar a argumentar las razones por las que estimé que este trabajo valía la pena emprender –aparte de la intuición optimista que siempre debe acompañar al investigador– debo decir que el régimen democrático que actualmente rige en Bolivia es también un modelo europeo utilizado en la mayoría de las democracias de países desarrollados y otros en vías de desarrollo.

En efecto, el modelo británico de democracia mayoritaria, también denominado modelo Westminster, es el que se emplea prácticamente en todos los sistemas políticos de nuestro continente americano y, hasta ahora, no he escuchado a nadie argumentar fundadamente en contra de este arquetipo por el sólo hecho de ser un prototipo europeo, ajeno a la singularidad latinoamericana.

Según el politólogo holandés Arend Lijphart,¹ existen dos extremos teóricos de modelos democráticos: en un lado la democracia mayoritaria y en el otro extremo la democracia consociativa. El primero, más apropiado para sociedades homogéneas, responde directamente a la interrogante acerca de quién debe ejercer el gobierno: la mayoría. La minoría u oposición deberá esperar su turno. El segundo modelo, también conocido como democracia de consenso, se ajusta mejor a las sociedades segmentadas o multiculturales, en la que la respuesta democrática acerca del mandato de mayoría debe ir acompañada no sólo por la declaración de respeto a las minorías, sino por la inclusión de éstas en la toma de decisiones.

A nuestro entender, la imposición de un régimen político tipo Westminster en Bolivia, como si se tratara de una sociedad homogénea y monocultural, con la minoría blanco/mestiza en la cima del poder ha resultado en la exclusión histórica de múltiples minorías indígenas que en su conjunto representan a la mayoría del país. Esta característica ha sido el caldo de cultivo de una inestabilidad política y social desde los inicios de la república, situación que hizo crisis a partir de la entrada al nuevo milenio.

En su reciente libro *La Construcción del Estado. Gobernabilidad y Orden Mundial en el siglo XXI*, Francis Fukuyama argumenta que la construcción del Estado –definida como la creación de nuevas instituciones de gobierno y fortalecimiento de las ya existentes– es uno de los temas más importantes que se le presenta a la comunidad internacional en la actualidad, ya que los Estados débiles y los Estados fallidos son la fuente de muchos de los problemas más serios que afectan al orden mundial, desde la pobreza hasta el SIDA, pasando por el narcotráfico y el terrorismo. (Fukuyama; 2004: ix)

Se puede discutir latamente acerca de la viabilidad o inviabilidad de instaurar una democracia allí donde no se han dado las condiciones históricas para que ello ocurra como un proceso endógeno. Pero este no es el caso de Bolivia. Según Roberto Laserna, Bolivia, como la mayor parte de las repúblicas latinoamericanas adoptó, desde su fundación, un régimen democrático representativo con división de poderes. Aunque este régimen no ha mantenido una vigencia continua debido a golpes militares, autoritarismos populistas y caudillismos, son pocos los países del mundo que formularon tan temprano en su historia su adhesión a la democracia. Por lo demás, la mayor parte de los países que hoy componen la Unión Europea son democracias liberales recientes, algunas originadas después de la caída del Muro de Berlín.

1 Especialista en política comparada. Ha publicado importantes obras sobre democracia en sociedades plurales, traducidas a varios idiomas. M.A. y Ph.D de la Universidad de Yale. Fue presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política. Según Robert Dahl, Lijphart es la mayor autoridad en el tema de democracias consociativas. El 17 de agosto de 2006, cumplió 70 años. Actualmente ejerce docencia en la Universidad de California, San Diego.

La pregunta es si el modelo de democracia aplicado hasta ahora corresponde al más adecuado para las condiciones de esa sociedad. El solo relato de la historia de Bolivia desde la Guerra del Chaco hasta hoy nos responde negativamente a tal interrogante.

Nuestra intuición nos dice que, dado el carácter multicultural de la sociedad boliviana, el modelo consociativo de Lijphart, de ser aplicable, podría constituir la respuesta apropiada para dar estabilidad y gobernabilidad a Bolivia.

II. CONCEPTO

La democracia consociativa se define en términos de cuatro características. La primera y más importante es el gobierno por una gran coalición de líderes políticos de todos los segmentos más relevantes dentro de una sociedad plural. Esto puede tomar diversas formas, como un gabinete de gran coalición en un sistema parlamentario, un gran consejo o comité con importantes funciones asesoras, o una gran coalición compuesta por un presidente y otros altos cargos gubernamentales en un sistema presidencialista. Una segunda característica es el veto mutuo o regla de la mayoría concurrente, que sirve como una protección adicional a los intereses vitales de las minorías. Un tercer elemento es la proporcionalidad como el estándar principal de la representación política, la asignación de cargos públicos y la asignación presupuestaria y, la cuarta característica, un alto grado de autonomía de cada segmento para manejar sus propios asuntos internos.

III. NECESIDAD DE UN CAMBIO INSTITUCIONAL EN BOLIVIA

El modelo consociativo está en la línea del proceso histórico que vive hoy Bolivia.

Gran parte de la legislación establecida en los últimos años apunta hacia la creación de una democracia multiétnica. Así, una reforma constitucional en los años 90 reconoció, por primera vez, el carácter pluricultural de la sociedad boliviana. Más adelante, en abril de 1994, la Ley de Participación Popular desencadenó un proceso descentralizador, transfiriendo un abanico de competencias y recursos al gobierno municipal, permitiendo el reconocimiento de la sociedad civil organizada en la gestión pública local. Mediante la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas se ha intentado facilitar la representación de los segmentos étnico-culturales en el sistema de partidos.

“La descentralización política con base cultural o compuesta (cultural y territorial) es una ruta compleja y requiere de una ingeniería estatal, nacional y subnacional muy elaborada y urgente, eso es precisamente lo que se necesita en Bolivia” (MAS; 2005 244).

“Solo mediante diferentes formas de autogobierno las distintas culturas y naciones pueden hallar un espacio de reconocimiento, validación y desarrollo ya que el autogobierno permitiría estructurar un sistema de instituciones políticas capaces de premiar, sancionar positivamente las prácticas culturales de la colectividad (el idioma, la vestimenta, los hábitos, etc.) y crear un campo de competencias administrativas, económicas y culturales basadas en la diversidad lingüística” (MAS; 2005 246).

IV. BOLIVIA Y LA SEGURIDAD REGIONAL

Según el investigador y profesor de la Universidad Mayor de San Andrés, Juan Ramón Quintana Taborga, las crisis políticas e institucionales recurrentes en Bolivia poseen causas profundas que se relacionan con su historia y construcción estatal deficitaria. En ocasiones se ha planteado la inviabilidad debido a las profundas fallas estructurales que ponen en tensión beligerante la relación entre Estado y sociedad civil, cuyas consecuencias trascienden sus fronteras internas. El país se habría convertido no sólo en el eslabón más débil e incierto del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones sino también en una “zona gris” del hemisferio, proclive a producir inseguridad y turbulencia contagiosa.

Consecuentemente, la reconstrucción de las instituciones estatales, el fortalecimiento de su democracia y la consolidación del gobierno constituyen desafíos que debieran comprometer e interesar tanto a los bolivianos como a la comunidad internacional. Bolivia ocupa un lugar privilegiado en el mapa político y estratégico de Sudamérica, cuya contribución, a través de su estabilidad institucional, crecimiento económico e inserción internacional es clave para la integración y desarrollo democrático de la región. (Quintana; 2005: 1-2).

En consecuencia, desde el punto de vista del interés de Chile, cualquier modelo democrático que conduzca a la estabilidad, gobernabilidad y desarrollo de Bolivia debiera ser bienvenido desde la perspectiva de la seguridad regional.

V. LOS SEGMENTOS ÉTNICO-CULTURALES

La autora Patricia Kluck plantea que el carácter étnico ha permanecido en el foco de la vida nacional en las últimas décadas, y ha sido una fuerza constante en las relaciones individuales y comunitarias. La identidad étnica, aunque con cierto grado de fluidez se hizo más patente a partir de la Revolución de 1952. La jerarquía étnica, con los blancos en el pináculo y la masa indígena en la base, aún continúa a pesar de que las posibilidades de ascenso social para los niveles más bajos han mejorado. (Kluck; 1989).

De acuerdo a Deborah J. Yashar, la reciente ola democratizadora en Latinoamérica ha coincidido con los movimientos tendientes hacia la organi-

zación política de las comunidades indígenas. Estas comunidades han establecido confederaciones campesinas a nivel nacional e internacional, centros jurídicos, centros culturales y, más recientemente, partidos políticos y plataformas. Sus demandas han incluido autonomías territoriales, respeto por sus leyes consuetudinarias, nuevas formas de representación política y educación bicultural. Aunque las características y agendas de cada organización pueden variar, la base común es la exigencia de respeto a los derechos constitucionales y democráticos individuales y, al mismo tiempo, garantías para sus derechos colectivos como indígenas. En consecuencia, ellos están desafiando los términos y la práctica de la ciudadanía en las nuevas democracias latinoamericanas. (Yashar; 1998: 23).

El registro histórico latinoamericano indica que durante el siglo XX las comunidades indígenas en muy raras ocasiones iniciaron movimientos sociales proclamando su identidad y en reivindicación de derechos indígenas. Por el contrario, la organización rural activa dentro de y entre las comunidades indígenas estuvieron tradicionalmente a cargo de los sindicatos campesinos, partidos políticos, iglesias y movimientos revolucionarios. Estos movimientos han intentado históricamente movilizar a los indígenas para amalgamarlos con identidades de clase, partidistas, religiosas y/o revolucionarias, a menudo, en contra de su propia identidad. Consecuentemente, los estudios académicos generalmente han destacado la débil politización del clivaje étnico en Latinoamérica y han concluido que este ha tenido poco impacto explícito en la organización política, en las plataformas partidarias, en los debates y en los conflictos, en claro contraste con otras regiones del mundo. La emergencia de las organizaciones indígenas que proclaman y promueven la identidad indígena y sus derechos, por lo tanto, constituye un fenómeno nuevo que amerita una explicación. (Yashar; 1998: 23).

Hoy en día en Bolivia existen al menos 34 idiomas y/o dialectos regionales.² Existen dos idiomas que son la lengua materna de casi el 40% de la población: el aimara y el quechua. En tanto, cerca del 62% de la población boliviana se autoidentifica como indígena. (INE; 2002).

De acuerdo al sociólogo García Linera, todo idioma es también una cosmovisión. De aquí que Bolivia representa también una pluralidad de identidades culturales, una pluralidad de maneras de significar el mundo diferentes a la hispánica, mestiza, castellano hablante. (García; 2005a: 5).

En términos porcentuales, en Bolivia ninguna identidad cultural es mayoritaria, como se muestra en el cuadro 1. Los que se consideran aimaras, por ejemplo, representan poco más del 25% del país. Los que se autoidentifican como quechuas son cerca del 30% de la población; los chiquitanos sobre el 2%; con

² ALBÓ, Xavier. *“Etnias y pueblos originarios en Bolivia en el siglo XX”*. Harvard Club Bolivia. La Paz. 1999.

la etnia guaraní se identifican cerca del 1,5%; el 0.85% se declaran mojeños y, aproximadamente un 1,5% se identifica con alguno de los 33 pueblos originarios restantes. (INE; 2001).

Cerca del 38% no se autoidentifica con ninguno de los pueblos originarios, por lo que se puede suponer corresponde a los que se consideran blancos o mestizos de cultura hispano criolla, o bien, extranjeros.

Cuadro Nº 1

**Autoidentificación con pueblos originarios o indígenas
de la población boliviana de 15 años o más.**

| | Población de 15 años o más | Quechua | Aimara | Guaraní | Chiquitano | Mojeño | Otro nativo | Ninguno |
|--------------------|----------------------------|-----------|-----------|---------|------------|--------|-------------|-----------|
| Bolivia Total | 5.064.992 | 1.555.641 | 1.277.881 | 78.359 | 112.216 | 43.303 | 75.237 | 1.922.355 |
| Porcentaje | 100% | 30,72 | 25,25 | 1,55 | 2,22 | 0,85 | 1,49 | 37,95 |
| Población por área | | | | | | | | |
| Urbana | 3.268.660 | 790.436 | 761.712 | 43.008 | 76.806 | 32.675 | 41.792 | 1.522.231 |
| Rural | 1.796.332 | 765.205 | 516.169 | 35.351 | 35.410 | 10.628 | 33.445 | 400.124 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, Censo 2001.

Esta modalidad de segmentación étnica, basada en la encuesta del INE boliviano, ha sido impugnada por algunos autores. Por ejemplo, Roberto Laserna considera que al ser planteada la pregunta como: ¿Con qué grupo originario se identifica usted?³ ella supone un criterio excluyente y otro de simpatía. Se deja afuera a los que se consideran mestizos, blancos o extranjeros. Carlos Toranzo comparte esta crítica (Toranzo; 2006a: 6). Apenas un par de años antes del censo, una encuesta del PNUD encontró que más del 65% de la población boliviana se declaró mestiza, y que los que se definían como blancos o indígenas eran en realidad dos minorías. La Encuesta de Hogares, más o menos de la misma época, si bien mantuvo la exclusión, pidió a los entrevistados explicitar el grupo étnico al cual consideraban pertenecer. Menos del 48% mencionó un grupo indígena originario. También se verifica una variación de respuesta dependiendo de la edad, con ma-

3 Según Xavier Albó, la pregunta Nº 45 fue: “¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?” (Albó; 2004: 2).

yor identificación indígena por parte de los más ancianos, identidad que disminuye hacia los sectores más jóvenes. Para Laserna, esto es un indicio claro de que la identificación étnica tiende a disolverse.

Si los datos anteriores son estadísticamente válidos, se tiene una prueba de cuán efímera puede ser la identidad étnica –agrega Laserna. ¿Cuál de los datos utilizar como referencia para el diseño institucional? “*La condición étnica tiene un lugar en la sociedad, pero puede destruirla si se convierte en fundamento de su organización política*” (Laserna; 2004: 2).

Partiendo por las críticas finales de Laserna, a nuestro entender, el criterio de autoidentificación con determinada etnia constituye una buena aproximación para establecer una segmentación de la sociedad boliviana. La pregunta del INE nos parece relevante, ya que el criterio subjetivo de pertenencia o de identificación es el único posible de medir y, para los efectos de una investigación, es el que tiene mayor validez al momento de apreciar las lealtades grupales. “*La autoasignación subjetiva es, paradójicamente, una de las aproximaciones más objetivas a la identidad*”.⁴

Si bien es legítimo que las personas se sientan mestizas o se sientan blancas y no indígenas, estos criterios nos parecen más cercanos a una identidad racial que a una afinidad cultural. Es difícil establecer las características que constituyen la cultura mestiza boliviana ya que, según Albó, implica una doble negación: no se es indio ni tampoco blanco. Normalmente, a blancos y mestizos se les asimila a la cultura hispano-criolla, aunque no en todos los casos. De cualquier manera, la opción que da la encuesta del INE de no identificarse con ninguna etnia o pueblo originario es más objetiva y útil para nuestros propósitos.

En los modelos europeos estudiados por Otto Bauer y Karl Renner se hace referencia al “principio de personalidad”, asociado al sistema de federalismo no territorial, en el cual cada individuo tiene derecho a elegir la nacionalidad a la que desee pertenecer o a la que se sienta con mayor afinidad, por contraste con el principio de identidad territorial que es más rígido. En las democracias consociativas europeas tanto el federalismo territorial como el no territorial han tenido un rol importante. Cuando los segmentos están geográficamente muy entremezclados, la autonomía socio-cultural se ha establecido en base al principio de personalidad. (Lijphart; 1977: 43).

Respecto a la condición étnica como fundamento de la organización política, podemos decir que, del estudio de Lijphart sobre países europeos bajo regímenes de democracia consociativa se desprende que ellos basan su organización política en la existencia de condiciones étnicas diferenciadas. Se entiende que el concepto

4 *Ibidem.*

étnico es de carácter más bien cultural que racial. En los países nombrados la gran mayoría son blancos, sin embargo, sus diferencias étnicas están dadas, por lo general, a partir de su historia, lengua y religión.

Con relación a la tendencia a la disolución de la identificación étnica a que hace referencia Laserna, nos parece necesario complementar el dato estadístico con mayores y más profundos análisis para llegar a tal conclusión, ya que es posible que la discriminación en Bolivia afecte en mayor forma a los jóvenes que a los ancianos, por lo tanto, muchos de aquellos preferirían no explicitar su adherencia indígena. Sin embargo, de ser correcta la apreciación de Laserna, su efecto sería de largo plazo, es decir, hacia una “mestización” de la sociedad boliviana con el tiempo. En tal evento, la democracia consociativa cumpliría su función estabilizadora hasta que nuevas condiciones de relaciones entre los ciudadanos conlleven hacia otra institucionalidad.

Otra característica de la sociedad boliviana es que existen diferencias de tamaño entre los grandes grupos nacionales aimaras y quechuas y los grupos minoritarios. Por ejemplo, los aimaras son casi dos millones repartidos en tres estados, una sólida estabilidad territorial en sus ayllus y comunidades, entre otras organizaciones sociales y políticas a nivel supracomunal, mientras que los yuracaré del Beni-Chapare, que apenas alcanzan el millar, no tienen organización más allá del pequeño rancho, son seminómadas y a veces viven junto con otros grupos étnicos en un mismo poblado. Muchos grupos étnico-lingüísticos, a veces con menos de cien familias mantienen formas de organización difusas y con poca fuerza de identidad. Sin embargo, es posible el establecimiento de alianzas y federaciones entre varios grupos que comparten un territorio común más amplio, como lo demostró la participación de varios pueblos del Beni en la histórica Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990. (CIPCA; 1991: 156).

El departamento de Santa Cruz presenta reivindicaciones que tienen que ver con intereses mayoritariamente económicos y no étnicos.

Por lo anterior, un estudio que se refiera a las condiciones étnicas como un dato importante para establecer los segmentos que serán relevantes en la organización política, probablemente deberá tomar en cuenta las realidades étnico-culturales, pero además las territoriales de la sociedad boliviana.

VI. APPLICACIÓN DE MODELOS

Para el caso boliviano, como para cualquier otro de países en vías de desarrollo, la aplicación de un determinado modelo económico carece de solidez si no se ha establecido previamente una institucionalidad política que funcione. La mayor parte de los países con esquemas económicos inicialmente exitosos bajo regímenes nodemocráticos han debido, por las dinámicas del proceso glo-

balizador, adoptar la democracia para dar cabida y consolidar así sus avances en materia económica. Es el sistema político, después de todo, el que conforma el contexto legal e institucional dentro del cual se conduce la economía. De manera que el debate acerca de la institucionalidad política debe preceder al del prototipo económico. Es importante que el tratamiento sea secuencial y no simultáneo, ya que mezclar discusiones acerca de modelos políticos con esquemas económicos es garantía de entrampamiento que, finalmente, confunden y no arriban a ninguna solución.

El estudio de Lijphart no solamente nos provee de un ejemplo empírico de la estabilidad política alcanzada por algunos Estados europeos, también representa un modelo normativo que puede utilizarse en sociedades plurales en cualquier parte del mundo. Debido a ello es necesario evaluar las críticas a sus, reales o supuestas, debilidades. Tales debilidades pueden ser de dos tipos: la democracia consociativa puede ser criticada por no ser lo suficientemente democrática, ya que la oposición es minimizada o también por no ser suficientemente capaz de lograr un gobierno estable y eficiente. Lijphart sale al paso de estas críticas argumentando que la democracia es mejor definida por la existencia de un amplio consenso mayoritario que por una amplia oposición, mientras que la estabilidad de largo plazo en una sociedad plural se obtiene de mejor manera bajo un régimen consociativo.

Respecto a la efectividad, si bien en el corto plazo la toma de decisión por parte de una mayoría relativamente estrecha puede ser más rápida y efectiva, en el largo plazo los segmentos a los cuales se les ha negado la participación en las decisiones por mucho tiempo (a veces siempre), se resentirán y aumentarán su antagonismo al punto de volverse ingobernables. Esa eficiencia de corto plazo puede, en el largo plazo, conducir a un quiebre del sistema. Por el contrario, la democracia consociativa puede aparecer lenta y ponderada en el corto plazo, pero tiene mayores posibilidades de producir decisiones efectivas en el largo plazo, particularmente si los líderes aprenden a utilizar su facultad de voto con moderación.

VII. CONDICIONES FAVORABLES

Entre las condiciones más favorables para el establecimiento de una democracia consociativa, el rol de la élite dirigente cobra la mayor importancia, ya que la voluntad de cooperación, la moderación y el compromiso con la unidad del país y con la democracia son rasgos esenciales que debe desarrollar el liderazgo para llegar a acuerdos.

En segundo lugar, un balance de poder múltiple entre los segmentos relevantes que componen la sociedad –idealmente en un número no mayor de tres o cuatro– es más conducente a un arreglo consociativo que un balance dual o la hegemonía total por parte de uno de los segmentos.

En tercer lugar, los partidos políticos son el principal medio institucional para traducir o interpretar los clivajes en el ámbito político. Un sistema multipartidista moderado (hasta 5 partidos, de acuerdo al criterio de Sartori) es óptimo para una sociedad plural y la condición más favorable para una democracia consociativa. Idealmente, cada uno de los partidos debe ser minoritario.

En cuarto lugar, el tamaño del país es otro factor que condiciona la factibilidad de un arreglo consociativo. Lijphart se refiere más bien a la dimensión demográfica que a la extensión territorial. Un país pequeño, es decir, bajo 15 millones de habitantes tiene mejores posibilidades de cooperación entre las élites, ya que ellas están más cercanas, se conocen mejor y, con seguridad, han tenido algún antecedente de interacción. Un efecto importante del tamaño demográfico consiste en que los países pequeños son más propensos a sentirse amenazados por países más poderosos, lo que contribuye al sentimiento de unidad y a la cooperación entre las élites.

Un quinto factor que influye en las posibilidades de establecer una democracia consociativa en una sociedad plural es la forma en que se relacionan los diversos segmentos, su cantidad, el grado de fraccionamiento y la intensidad con que se dan las diferencias. También es importante la relación entre los segmentos y el sistema de partidos. La cantidad y la forma en que se entrecruzan los clivajes afectan la posibilidad de éxito de una democracia consociativa ya que ello determina el número y tamaño relativo que adquieren los segmentos y, por lo tanto, el balance de poder entre ellos.

En sexto lugar, en todas las sociedades, incluyendo las plurales, existen lealtades comunes que tienden a cohesionar al cuerpo social. Estas fuerzas ayudan a moderar el carácter divisorio de los clivajes dentro de una nación. Una de ellas es el sentimiento nacional. Los bolivianos se sienten identificados como miembros de un mismo grupo, unidos por muchos lazos y elementos simbólicos: un territorio, un gobierno, una moneda, una bandera, un himno nacional, ídolos deportivos comunes, etc. Una sociedad que siente amenazada su subsistencia tiende a cohesionarse y sus líderes pueden establecer formas de cooperación mucho más efectivas. Un país que se ve en la disyuntiva de transformarse en un Estado fallido y/o desembocar en una guerra civil o bien hacer un esfuerzo de cooperación para buscar una salida consensuada, lo más probable es que sus élites opten por lo último.

Finalmente, la solución consociativa posee mucha afinidad con la división federal. En ciertos casos ha sido posible solucionar problemas mediante la autonomía federal de algunos segmentos. En Suiza se han creado cantones considerablemente más homogéneos, con bastante menos transversalidad en los aspectos lingüísticos y religiosos, que la nación en su totalidad. En otros casos, la autonomía federal ha evitado la secesión de regiones ricas que se sienten

injustamente recargadas de tributos por el gobierno central, para subsidiar a las regiones pobres. Sin embargo, existen soluciones intermedias entre la forma federal y la unitaria.

VIII. EL CARÁCTER CONTRACTUAL DE LA DEMOCRACIA CONSOCIATIVA

Es particularmente importante hacer hincapié en el carácter voluntario, racional, orientado a resultados y contractual de los elementos de la democracia consociativa, ya que la discusión sobre ella como modelo normativo presupone que se trata de un ejemplo que puede ser seguido de manera libre y deliberada.

Según Lijphart, en las sociedades plurales del mundo, el modelo consociativo debe tomarse seriamente como alternativa al prototipo británico de democracia. Como esquema normativo, la democracia consociativa implica el rechazo a cualquier determinismo social. Muchos Estados poseen tradiciones precoloniales que pueden servir como sólido antecedente para la democracia consociativa. En comparación, el modelo británico de la regla de la mayoría, la política de gobierno-versus-oposición y el gobierno centralizado, es bastante ajeno a la tradición comunitaria de los pueblos indígenas. Existe una tradición precolombina en los pueblos originarios, tanto andinos como no andinos, que se orienta a la reciprocidad, la complementariedad, la no exclusión y la alternancia en el ejercicio del poder. Muchos de los elementos señalados se mantienen hasta ahora en las relaciones intracomunitarias y se pueden calificar de radicalmente democráticos en la medida que están apuntados a evitar la concentración y la perpetuación en el poder, fomentando –en cambio– el acceso de todos a posiciones de autoridad y de responsabilidad.

Para el caso boliviano, sería conveniente armonizar las formas de democracia comunitaria tradicional del pueblo boliviano a nivel local con diseños de democracia liberal del tipo consociativo, a nivel nacional. Creemos que ambos esquemas son perfectamente compatibles.

IX. IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN ENTRE ELITES

La tradición de cooperación entre las élites no es precisamente una de las características del cuerpo social boliviano, al menos en su etapa poscolonial. La regla ha sido la exclusión de la mayoría indígena y sus respectivos líderes del proceso de toma de decisiones. Esta deficiencia ha estado en el centro de la rebelión social permanente que ha caracterizado a la historia de Bolivia, pero que recrudeció en el último quinquenio.

Algún grado de cooperación se dio entre los partidos tradicionales dirigidos por la élite blanco/mestiza durante el período llamado de democracia pactada entre 1985 y 2003.

Por otro lado, los líderes de los movimientos sociales desarrollaron esfuerzos de cooperación y coordinación para llevar a cabo las rebeliones que cuestionaban al modelo económico durante las llamadas “guerra del agua” y “guerra del gas”, las cuales depusieron al presidente Sánchez de Lozada y forzaron a su sucesor, Carlos Mesa, a renunciar a la jefatura de gobierno. Al final, la oposición obtuvo un contundente triunfo en las elecciones generales de diciembre 2005.

Este desarrollo y su desenlace no se hubiesen materializado sin el entendimiento y cooperación entre los bandos en pugna en orden a lograr una salida constitucional a la crisis.

A nuestro juicio, el entendimiento y cooperación entre las élites dirigentes se dará a futuro en la medida que prevalezca el sentimiento de supervivencia de Bolivia como Estado nacional por sobre las diferencias étnico-culturales y regionales, como asimismo en la medida que ningún segmento o región intente mantener una hegemonía permanente sobre los demás. Para que ello no ocurra es necesario un balance de poder entre los segmentos.

Creemos que una segmentación a lo largo de los clivajes étnico-culturales, de acuerdo a la autoidentificación de bolivianos y bolivianas con pueblos originarios o con culturas blanco/mestizas, podría ser un criterio de representación proporcional en la gran coalición del gobierno central. Sin embargo, ello debe ir acompañado con formas de autonomías a nivel departamental o provincial, en un nuevo mapa político-administrativo que tome en consideración diversos aspectos culturales, políticos, económicos, ecológicos y de comunicación.

X. LAS OPCIONES DISPONIBLES

La democracia consociativa es uno de los cuatro tipos de democracia que se forman a partir de la tabulación cruzada entre la estructura de la sociedad: homogénea o plural; con el comportamiento de la élite política: integrador (cooperador) o bien agonístico (conflictivo). (Lijphart; 1977: 105).

Tipología de regímenes democráticos

| Comportamiento de la Elite | Estructura de la Sociedad | |
|----------------------------|---------------------------|-------------------------|
| | Homogénea | Plural |
| Integrador | Democracia despolitizada | Democracia consociativa |
| Agonístico | Democracia centrípeta | Democracia centrífuga |

Es importante señalar que la tipología cuádruple de regímenes democráticos no es ni estática ni puramente descriptiva. Ella relaciona las variables independientes correspondientes a la estructura de la sociedad y el comportamiento de las élites con la estabilidad política como variable dependiente. Por lo tanto, cualquier cambio en las variables independientes afectará el grado de estabilidad de la democracia en cuestión.

Los cuatro modelos representan no solamente combinaciones de pluralismo social y comportamiento de la élite sino también diferentes grados de estabilidad. El tipo de democracia centrífuga es inestable, mientras que la democracia centrípeta y la consociativa son democracias estables. Supuestamente, la democracia despolitizada, que combina las características estabilizadoras de estas dos últimas, debiera ser muy sólida. Sin embargo no es el caso, fundamentalmente como resultado de los efectos desestabilizadores de una oposición a la insuficiente calidad democrática de este tipo de regímenes. Ya en 1966, Robert A. Dahl observaba la tendencia de este modelo de democracia occidental: *“Muchos jóvenes, intelectuales y académicos rechazan este Leviatán democrático... porque, desde su perspectiva, no es lo suficientemente democrático. El nuevo Leviatán es muy lejano y burocratizado, excesivamente adicto a la negociación y el compromiso, demasiado instrumentalizado por las élites y por los tecnócratas con los cuales estos ciudadanos no sienten ninguna identificación”* (Lijphart; 1977: 108).

El tipo despolitizado representa al régimen de las democracias occidentales de principios de los años sesenta. La tendencia parecía moverse hacia la reducción de las tensiones de origen religioso e ideológico y hacia el aumento de la integración en el proceso de toma de decisiones.

Las democracias centrípetas están asociadas o son equivalentes a la categoría de sistemas políticos anglosajones, de acuerdo a la clasificación de Gabriel Almond, la que incluye a países con cultura política homogénea como Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y los países escandinavos.

Las democracias centrífugas corresponden a los regímenes inestables de los sistemas políticos de Europa continental, siguiendo la clasificación de Almond.

La estabilidad de una democracia centrífuga puede mejorar si la sociedad se hace menos plural y/o si las élites se ponen menos conflictivas. Pero como la primera variable no es posible modificar en el corto y mediano plazo, no queda otra opción que cambiar la cultura política de las élites y pasar desde el comportamiento político de confrontación hacia formas cooperativas e incluyentes.

En una sociedad de estructura plural como la boliviana y con un comportamiento fundamentalmente agonístico por parte de sus élites, lo que se crea es una democracia centrífuga. Bajo estas circunstancias existen dos direcciones

hacia la cual se puede mover esa democracia: hacia una democracia consociativa, si existe la voluntad política o, de lo contrario, hacia un régimen no democrático.

XI. PARA CONCLUIR

A modo de conclusión, queremos presentar 10 propuestas de ingeniería constitucional que pueden ser consideradas por la Asamblea Constituyente para implementar la democracia consociativa en Bolivia:

- (1) Definición de un modelo de Estado triterritorial, como el planteado por el experto Franz Barrios Suvelza. Dejando de ser unitario pero sin llegar a ser federal, este incluye tres niveles de gobierno: el nacional, el regional y el municipal, los que deben poseer equivalencia de prerrogativas constitucionales. El principio de subsidiaridad adquiere una relevancia especial.
- (2) A nivel nacional, la creación de un poder ejecutivo de gran coalición formado por la representación proporcional de los segmentos étnico-culturales y territoriales señalados más abajo, de acuerdo a la autoidentificación de cada boliviano y boliviana con los pueblos originarios, o con ninguno de ellos, y por representación territorial (INE 2002). Puede tratarse, por ejemplo, de un régimen presidencial con un gabinete ministerial colegiado.
- (3) Establecimiento de regiones formadas por los segmentos étnico-culturales y territoriales de acuerdo a su ubicación actual. Por ejemplo, se establecería una región quechua (departamentos de Cochabamba, parte Potosí), una región aimara (departamentos de La Paz, Oruro, parte Potosí), una región de minorías indígenas amazónica y de los llanos (departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz), una región paceña (ciudad de La Paz/El Alto), una cruceña (ciudad de Santa Cruz) y una región surandina (departamentos de Chuquisaca y Tarija).
- (4) Rediseño de algunos límites comunales, provinciales y departamentales, con el propósito de lograr el máximo de concentración y homogeneización étnico-cultural al interior de cada unidad. En ningún caso ello implica relocalización de personas.
- (5) Establecimiento de gobiernos autónomos, con facultades ejecutivas, legislativas y presupuestarias a nivel regional, de acuerdo a un nuevo mapa político-administrativo. La idea sería compatibilizar la heterogeneidad a nivel nacional con grados de homogeneidad a niveles subnacionales, regionales o provinciales, emulando el modelo suizo.

- (6) Derecho a voto de cada segmento en materias consideradas vitales. Dichas materias deberán acordarse previamente como preceptos constitucionales.
- (7) Para las decisiones de nivel nacional, un sistema basado en el “voto doble”, similar al utilizado en la Unión Europea. Para aprobar una resolución se necesitaría la mayoría absoluta de las regiones (4), pero además, esta mayoría debe representar un mínimo de, por ejemplo, 60% de la población.
- (8) Elección de representantes ante el legislativo de nivel nacional en cada una de las regiones, que constituirían una sola circunscripción, por sistema proporcional, como asimismo los representantes de cada región ante el ejecutivo colegiado, por el mismo sistema.
- (9) Proporcionalidad en la designación de los cargos públicos de nivel nacional, como asimismo en la asignación presupuestaria a cada región.
- (10) Asignación de competencias a cada uno de los tres niveles, por ejemplo, Nivel Nacional: relaciones exteriores, defensa, legislativo de nivel nacional, seguridad interior, sistema tributario, sistema judicial, extranjería, aduanas, comercio exterior, sistema monetario, hacienda general, banco central, etc. Nivel Regional: legislativo nivel regional, administración del presupuesto regional, educación, cultura, salud, comunicaciones, energía, obras públicas, industria, planificación y desarrollo económico, policía, vivienda, turismo, transporte, etc. Nivel Municipal: tributación inmobiliaria, patentes municipales, patentes de vehículos, administración del presupuesto municipal, salud a nivel municipal, tributación municipal, cultura, bibliotecas, registro civil, asistencia social, bienestar, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBÓ, Xavier (2006). Ciudadanía étnico-cultural en Bolivia. <http://idh.pnud.bo/webportal>
- Cipca (1991). **Por una Bolivia diferente.** (1^a. Ed.) La Paz: autor.
- GARCÍA LINERA, Álvaro (2005a). La estructura social compleja de Bolivia. Recuperado el 04.04.2006 de <http://salaprensa.free.fr/libro%20estructura.pdf>
- FUKUYAMA, Francis (2004). **State Building: Governance and World Order in the 21st Century.** Cornell University Press. New York.

Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (2002). Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. La Paz.

KLUCK, Patricia (1989). Country Studies: Bolivia. En Library of the Congress. Recuperado el 23.03.2006 de <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/cshome.html>

LASERNA, Roberto (2004). Representatividad étnica. Recuperado el 01.04.2006 de http://geocities.com/laserna_r/represetnica.html

LIJPHART, Arend (1977). ***Democracy in Plural Societies***. New Haven & London: Yale University Press.

LIJPHART, Arend (1987). ***Las Democracias Contemporáneas: Un estudio comparativo***. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

LIJPHART, Arend (1999). ***Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries***. New Haven & London: Yale University Press.

LIJPHART, Arend (2004). Constitutional Design for Divided Societies. En *Journal of Democracy*, 2, 96-109.

MAS (2005) Programa de Gobierno de Movimiento al Socialismo. Recuperado el 10.06.2006 de: www.cne.org.bo

QUINTANA TABORGA, Juan Ramón (2005). Bolivia, entre la crisis y el caos ¿Existe una salida negociada? En *Observatorio Político Sul-Americano*, 11, 1-48.

TORANZO ROCA, Carlos (2006a). Bolivia, revolución democrática. Bolivia: escenarios futuros, recuperado el 08.05.2006 de www.democraciapartidos.org.bo/publicaciones.htm

YASHAR, Deborah J. (1998). Contesting Citizenship. Indigenous Movements and Democracy in Latin America. Recuperado el 14.03.06 de <http://www.jstor.org/>



ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 5981000

Fax: (56-2) 5981043

Página Web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl