



POLÍTICA y ESTRATEGIA

Nº 106
ABR-JUN
2007

ALFONSO MERLOS GARCÍA

LINA MARÍA FAJARDO VALLEJO

CAROLINA SAMPÓ

HERNÁN L. VILLAGRÁN NARANJO

EL AUGE DEL TERRORISMO SUICIDA
Y SUS IMPLICACIONES PARA LA
SEGURIDAD INTERNACIONAL

¿ES POSIBLE UN CONFLICTO
ARMADO EN EL MAR DEL SUR DE
CHINA?

CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y
JAQUE A LA DEMOCRACIA EN EL
CONO SUR: EL ROL DEL MERCOSUR

GLOBALIZACIÓN, TECNOLOGÍA
Y DEFENSA: HACIA UN MODELO
ESTRATÉGICO PARA CHILE

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



N° 106

SANTIAGO, CHILE, ABRIL - JUNIO 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 Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Contraalmirante Enrique O'Reilly Merino

Vocales

Patricio Carvajal Aravena
Magíster en Gestión y Planificación Estratégica
Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Valparaíso
ANEPE. Chile.

Fernando Duarte Martínez-Conde
Magíster en Ciencias Militares
Academia de Guerra del Ejército
ANEPE. Chile.

Carlos Molina Johnson
Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile
Magíster en Ciencias Militares, 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 - Università 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. |
| SERGIO 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 (C) 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 Gabriela Mistral | 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 comprensión de los lectores. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra.
 - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
 - Señalar a pie de página las citas textuales y las referencias, como asimismo la bibliografía consultada, al final del trabajo, si es necesario. 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 |
| ★ El auge del terrorismo suicida y sus implicaciones para la seguridad Internacional _ Señor Alfonso Merlos García | 11 |
| ★ ¿Es posible un conflicto armado en el mar del sur de China? _____ Señora Lina María Fajardo Vallejo | 31 |
| ★ Crisis de gobernabilidad y jaque a la democracia en el cono sur: El rol del Mercosur _____ Señora Carolina Sampó | 40 |
| ★ Globalización, tecnología y defensa: Hacia un modelo estratégico para Chile ____ Señor Hernán L. Villagrán Naranjo | 58 |

EDITORIAL

El análisis en profundidad de la seguridad internacional en sus distintos componentes ha sido un distintivo editorial de la revista Política y Estrategia a través de su trayectoria. Es por ello que en el presente número incluimos artículos que abordan fenómenos que ocurren en zonas geográficamente lejanas de nuestro país, pero de incidencia indiscutible en la responsabilidad que tienen todas las naciones para construir un mundo en paz y seguro.

El primer artículo aborda “El auge del terrorismo suicida y sus implicaciones para la seguridad internacional”. Escrito por el académico español Alfonso Merlos García, el trabajo plantea una tesis recurrente de quienes han tratado esta temática. Establecer –subraya– una conexión directa y simple entre islamismo y suicidio *“no sólo no responde científicamente a la realidad, sino que puede inducir a diseñar estrategias de respuesta a la amenaza que, lejos de contrarrestarla, contribuyan a su permanencia en el tiempo y a su agravamiento”*.

Por ello, Merlos sostiene que *“doblegar a las células yihadistas y, sobre todo, prevenir la emergencia de una nueva generación de terroristas con vocación de consumir ataques de destrucción masiva, dependerá en gran medida de la capacidad de los Estados democráticos para liderar con eficacia una respuesta a esta forma de violencia política”*.

El segundo artículo de la presente edición analiza la posibilidad de un conflicto armado en el sur de China, como consecuencia de las diferencias limítrofes entre Brunei, Filipinas, Malasia, Vietnam y China. Su autora, Lina María Fajardo Vallejo, señala que tal posibilidad es remota debido al proceso de construcción de confianza que se está llevando a cabo entre las partes con intereses en pugna.

Otros factores que, a juicio de la autora, disminuyen los riesgos de conflicto en esa zona son la convergencia en torno al “Nuevo Concepto de Seguridad” chino al aplicarse las normas y principios de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y el objetivo prioritario de reunificación de China con Taiwán.

El tercer artículo, escrito por Carolina Sampó, académica argentina, lleva por título “Crisis de Gobernabilidad y Jaque a la Democracia en el Cono Sur: el rol del Mercosur”. En el ensayo se hace especial referencia a dos aspectos claves del proceso de integración subregional que han afectado la dinámica institucional y las relaciones entre sus miembros, como son la Cláusula Democrática y la intervención, tanto del bloque como de sus Estados miembros, en algunas importantes crisis de gobernabilidad por las que han atravesado países de la región.

En el trabajo, su autora analiza cómo influyó el momento que atravesaban el proceso de integración y los países miembros en el accionar tomado frente a las

crisis de gobernabilidad. La pregunta que plantea Carolina Sampó es si la democracia aparece realmente como la prioridad a preservar en el Mercosur o si ella está atada al buen desarrollo de otras variables.

Y esa respuesta, dice en su artículo, comprende tres pilares: el estratégico, el social y el individual.

La edición 106 se cierre con un tema que plantea un desafío para los diseñadores de una política de defensa que contribuya a la inserción de Chile en el mundo globalizado de hoy. Bajo el título “Globalización, Tecnología y Defensa: hacia un modelo estratégico para Chile”, su autor –Hernán Villagrán Naranjo– analiza las opciones de los países periféricos más exitosos en su proceso de inserción y los efectos que el mismo tiene en la concreción de esquemas de seguridad extra-regionales.

En el trabajo se sugieren políticas de fuerte orientación científico-tecnológica como fundamento de esa estrategia, y las correspondientes en la política de defensa, coherentes con la dinámica del sistema y el tipo previsible de conflictos.

Con estos artículos del número 106, la revista Política y Estrategia entrega para su estudio y debate los temas –nacionales e internacionales– que se vinculan con la defensa y la seguridad del mundo.

EL AUGE DEL TERRORISMO SUICIDA Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

ALFONSO MERLOS GARCÍA*

El número de atentados suicidas se ha disparado exponencialmente en la última década, al tiempo que han aumentado incesantemente sus tasas de letalidad. Establecer sin embargo una conexión directa y simple entre islamismo y suicidio no sólo no responde científicamente a la realidad sino que puede inducir a diseñar estrategias de respuesta a la amenaza que, lejos de contrarrestarla, contribuyan a su permanencia en el tiempo y su agravamiento. Doblegar a las células yihadistas que están tramando cada día nuevos atentados pero, sobre todo, prevenir de la emergencia de una nueva generación de terroristas con vocación de consumir ataques de destrucción en masa, dependerá en gran medida de la capacidad de los Estados democráticos de derecho para liderar con eficacia una respuesta a esta forma de violencia política comprendiendo sus tres pilares: el estratégico, el social y el individual.

Palabras clave: yihad – terrorismo suicida – conflicto asimétrico.

THE RISE OF SUICIDE TERRORISM: STRATEGIC CONSEQUENCES FOR INTERNATIONAL SECURITY

Suicide terrorism is rising around the world, but there is great confusion as to why. Since many such attacks have been perpetrated by muslim terrorist professing religious motives, it might seem obvious that Islamic fundamentalism is the single cause. However, the simple connection between suicide terrorism and Islamism is misleading and may be encouraging domestic and foreign policies likely to worsen America's and western democracies situation. To win the war on jihadist terrorism, democratic states must define a new conception of victory, not only in rooting out today's generation

* Profesor de Terrorismo Islamista en el Máster de Información Internacional y Países del Sur y en el Máster de Relaciones Internacionales y Comunicación en la Universidad Complutense de Madrid. Es Investigador en el Área de Terrorismo Internacional del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), actualmente participa del proyecto "Las nuevas tecnologías en la estrategia del terrorismo islamista", financiado por la UCM y el Banco Santander Central Hispano. Es Diplomado en Seguridad y Defensa en el Mediterráneo por el Instituto Español de Estudios Estratégicos y Diplomado en Estudios Avanzados de Relaciones Internacionales por la UCM. Es autor del libro **Al Qaeda: raíces y metas del terrorismo global**. Madrid. Biblioteca Nueva, 2006. Ha sido galardonado con el Premio Nacional Defensa 2006 por su investigación "La evolución estructural de Al Qaeda: ventajas operativas y desafíos para el contraterrorismo" y con el Segundo Premio *Revista Ejército* 2006 por su artículo "El uso de la fuerza en el combate del terrorismo yihadista". Ha formado parte del *Advanced Research Group* de la OTAN en el área de Terrorismo y nuevas tecnologías. Prepara el libro **La transformación de Al Qaeda: el uso de la fuerza y la inteligencia contra el terrorismo yihadista**.

of terrorists who are actively planning to kill innocent people, but also in preventing the next, potentially larger generation from rising up. To achieve this purpose, it's essential understand the strategic, social and individual logic of suicide terrorism.

Key words: *jihad – suicide terrorism – asymmetric conflict.*

INTRODUCCIÓN

1. El atentado suicida como otra opción de amenazas

Las estadísticas compiladas por las principales bases de datos de referencia internacional¹ apuntan el auge del terrorismo de raíz yihadista² con el transcurso de los años y subrayan en paralelo el crecimiento del método suicida, entendiendo como tal aquel en el que la muerte del terrorista es condición necesaria para la eficacia del atentado y en el que el propio terrorista decide deliberadamente poner fin a su vida como parte del plan descartándose, en consecuencia, aquellos casos en los que es engañado y el explosivo que transporta es detonado a control remoto por los organizadores o coordinadores principales del ataque: el terrorista constituye, con su carga explosiva, una parte íntegra y vertebral de la ejecución de la operación. En este tipo de misiones, los terroristas pueden salvar la vida por problemas técnicos de la operación, por ser víctimas de medidas preventivas de las fuerzas de seguridad del Estado-blanco o por su propio arrepentimiento y marcha atrás en la fase inmediatamente anterior al estallido de la carga.

Se trata de un recurso que se ha intensificado hasta alcanzar un crecimiento más exponencial que lineal. En el caso del terrorismo de origen palestino, entre 1993 y 2000 se registraron un total de 42 atentados suicidas contra objetivos israelíes. Tras el 11S se disparó el patrón: sólo en 2001, Hamás, la Yihad Islámica y las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa reivindicaron 36 atentados. En los 4 primeros meses de 2002 perpetraron 30. Este *modus operandi* es en el escenario pos 11S la apuesta clara de un amplio espectro de organizaciones al ser emulado e importado por grupos, redes y células que originariamente no lo habían aplicado. Su elección no responde a una decisión desesperada, sino racional, calculada y efectiva con la que la organización pone de manifiesto ante audiencias escépticas la determinación y capacidad de sacrificio de sus leales operativos.

1 Para el desarrollo del análisis y la elaboración de conclusiones se han consultado las bases de datos del Departamento de Estado de Estados Unidos, del *International Policy Institute for Counterterrorism* y la *MIPT-RAND Terrorism Incident Database*, configurada de manera conjunta por la *Rand Corporation* y el *Memorial Institute for the Prevention of Terrorism*.

2 Se entiende por 'yihad' el recurso deliberado y sistemático a la fuerza, sin restricciones de tipo político, legal o moral con el fin de imponer la ley islámica en aquellos territorios islámicos en particular y árabes en general en los que, a juicio de quienes ejercen esta forma de violencia, los musulmanes están siendo humillados y privados de sus derechos y su dignidad.

A diferencia del terrorismo suicida tradicional autóctono al que han recurrido organizaciones de origen palestino, libanés o turco, el terrorismo suicida ejercido por entramados de inspiración yihadista es transnacional en su naturaleza y en sus aspiraciones como ha quedado de manifiesto en el actual contexto estratégico posterior al desencadenamiento de la 'Operación Libertad Iraquí', en el que argelinos, saudíes, marroquíes, jordanos sirios o yemeníes con conexiones en Europa están operando en Irak después de haber entrado en el adoctrinamiento, el reclutamiento y el entrenamiento para su misión a través, entre otros medios, de internet, sin apenas el contacto y la influencia de agentes personales (Moghadam, 2005).

La organización Al Qaeda se ha convertido en la principal fuerza para la internacionalización del terrorismo suicida por su capacidad de desarrollar innovadores planes de ataque y alcanzar altísimas tasas de letalidad, a lo que hay que sumar su habilidad para exportar esta táctica a aquellas organizaciones, grupos o células que operan a escala nacional o local pero se sienten igualmente inspiradas por el salafismo³ yihadista. Las bases de datos de mayor aceptación y credibilidad internacional registran 12 atentados suicidas entre 1968 y 1985, y unos 300 entre 1983⁴ y 2001. Esa misma cifra se ha alcanzado en el período 2000-2003: los ataques se han registrado en una veintena de Estados, han acabado con la vida de más de 5.300 personas, han dejado más de 20.000 heridos, han sido perpetrados por grupos inspirados por la religión en el 70% de los casos y en un 30% por Al Qaeda o sus sucursales regionales y locales. Únicamente 2003 dejó un centenar de atentados suicidas (Atran, 2004, p. 72).

En la década de los noventa, el promedio de ataques suicidas era de 2,5 por año. Esa cifra escaló a 41 en 2001 y 45 en 2002. Solamente en el primer trimestre de 2004 se registraron más de 100 atentados de esta naturaleza. Excluyendo la marca catastrófica del 11S; en 2002 esta táctica dejó 384 muertos, 628 en 2003 y más de 1.100 en el primer trimestre de 2004 (Aaron, 2004, p. 21). En 2005, los 360 atentados consumados de acuerdo con este método dejaban una cifra de 3.000 muertos, un año en el que los ataques suicidas sumaron el 3% de los incidentes terroristas pero provocaron el 20% de las muertes por atentado en todo el mundo. En el escenario pos 11S la fuerza principal para el impulso de esta táctica ha sido

3 La corriente ideológica del salafismo propugna la necesidad de reinstaurar gobiernos islámicos en todo el mundo árabe y musulmán siguiendo el ejemplo del profeta Mahoma y de las primeras generaciones de musulmanes. Dentro de estos presupuestos un segmento de los salafistas consideran legítimo el recurso a la violencia para la consecución de este objetivo, mientras otros únicamente apuestan por la lucha pacífica. Ambos grupos consideran que es obligación de todo musulmán conseguir la renovación y la devolución del islam a su ancestral etapa de esplendor político, económico y militar.

4 Los más significativos por su repercusión política y sus consecuencias geoestratégicas se registraron: 1) el 8 de abril de 1983, cuando un coche bomba estalló contra la embajada de Estados Unidos en Beirut dejando 63 muertos, 17 de ellos norteamericanos, y 2) el 23 de octubre de 1983, cuando dos ataques independientes contra los cuarteles de los marines y de los militares franceses en Líbano dejaron 299 muertos: 241 marines y 58 paracaidistas franceses; de 1983 a 1999, el 50% de los atentados en Líbano fueron ejecutados por organizaciones chiíitas; el resto, por grupos nacionalistas laicos.

la religión. En agosto de 2006, de las 35 organizaciones terroristas activas que habían recurrido al suicidio, 31 de ellas, el 86% se movían por la retórica yihadista (Hoffman, 2006).

No sólo el número de atentados suicidas se ha disparado progresivamente y mantiene una tendencia alcista. Este *modus operandi* ha demostrado tener las tasas de letalidad más altas y los efectos propagandísticos más intensos y duraderos. Descontando por sus efectos distorsionadores el 11S, en los atentados suicidas contabilizados en el período 1980-2001 la media de víctimas mortales es de 13. Tomando como referencia ese mismo período, unos 4.200 incidentes registrados acabaron con la vida de unas 3.200 personas, de manera que la media se sitúa en menos de una baja mortal por incidente. El método suicida aparece en el 3% de los atentados, pero suma el 48% de las muertes. En el caso del conflicto palestino-israelí, aunque los suicidios sumaron el 1% de todos los ataques de origen palestino de septiembre de 2000 a agosto de 2002, el 44% de todas las víctimas israelíes lo habían sido como consecuencia de un atentado de esta naturaleza (Moghadam, 2003, pp. 65-66).

Esencialmente en las dos últimas décadas, los terroristas han recurrido a este método con distintos fines. Hezbolá, un entramado pionero en su aplicación, después de provocar la retirada de las tropas de Estados Unidos de Líbano tras dos atentados de destrucción en masa, redujo la frecuencia de sus ataques hasta llevarlos a una periodicidad anual o bianual. En lo sucesivo, y tras 1985, buscó con sus atentados suicidas el componente de propaganda y sacrificio, relegando a un segundo plano la aplicación del principio de 'máxima letalidad'.

No sólo los objetivos, también los escenarios seleccionados han sido variables. Este tipo de violencia se ha ejercido contra civiles y militares, contra objetivos estáticos y dinámicos, contra blancos preseleccionados y de oportunidad, contra infraestructura militar, política, cultural y económica. Repetidos comunicados de Osama bin Laden y el N° 2 de Al Qaeda, Ayman Al Zawahiri han puesto de manifiesto que los blancos económicos son un elemento clave en la estrategia de la yihad, que especialmente se ha concentrado en el ataque al sector turístico y petrolífero con un doble propósito: debilitar las economías de los regímenes árabes apóstatas y ahuyentar la inversión extranjera en Oriente Medio y el sudeste asiático.

La retórica yihadista justifica y sanciona sin ambages este tipo de acciones. Establece que un mártir tiene seis privilegios ante Dios: se le perdonan sus pecados al derramar la primera gota de su sangre; se le muestra su sitio en el paraíso; es redimido de los tormentos del sepulcro; se le ofrece seguridad ante el temor del infierno y se coloca sobre su cabeza una corona de gloria; dispone de setenta y dos huríes de ojos negros; y se le acepta su intercesión por setenta de sus parientes (Reich, 1992, p. 133; Malka, 2003, pp. 19-28).

El movimiento yihadista global rechaza la calificación de 'suicidio' para este tipo de operaciones adoptando en cambio la de 'martirio', ya que entienden sus ideólogos que la primera acción es fruto de la debilidad espiritual y religiosa de un musulmán, mientras que la segunda es por el contrario la máxima expresión de su sacrificio y su convicción verdadera. Para Al Qaeda, el martirio simboliza la verdadera fe que contrasta con los valores hedonistas y materialistas de los enemigos del islam: representa exactamente el triunfo de lo espiritual sobre lo material, del alma sobre el cuerpo y, esencialmente, del bien sobre el mal (Schweitzer y Goldstein, 2005, p. 26), de manera que no sólo está legitimado por sus innumerables ventajas operativas sino por ser una forma única de demostrar la supremacía moral del islam frente a las falsas formas de religión.

Sin embargo, y a pesar de estas consideraciones, el método no es privativo de las organizaciones terroristas de cuarta oleada: entre 1980 y 2000 más del 50% de los ataques suicidas los perpetraron los Tigres Tamiles de Liberación Nacional (Gunaratna, 2000)⁵ y el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK). Ninguno de estos dos grupos, nacionalista el primero y marxista-leninista el segundo, se apoya en alusiones trascendentales. La religión no funciona en este tipo de violencia como una variable independiente; aunque es un factor decisivo de la ecuación, no explica de manera suficiente o satisfactoria este tipo de terrorismo ni se revela como su causa exclusiva: debe ser unida a otras de tipo personal, nacionalista, económico, psicológico y sociológico.

El PKK ha atacado principalmente instalaciones militares y policiales, y sus atentados han estado motivados por una mezcla de nacionalismo étnico kurdo, el concepto musulmán de martirio y el poder de su carismático líder, Abdulá Okalan (Dolnik, 2003, pp. 24-25). En el caso de los Tigres Tamiles, y como han reconocido abiertamente sus dirigentes en reiteradas ocasiones, el método suicida fue introducido como *modus operandi*, fundamentalmente, para contrarrestar la desventaja numérica de la organización respecto de sus adversarios y, simultáneamente, para alcanzar elevadas tasas de letalidad minimizando el nivel de bajas propias.

Con una militancia que oscila entre los 3.000 y los 10.000 efectivos, según el nivel de compromiso, los Tigres Tamiles justifican y promueven esta táctica apelando a tradiciones hindúes de autosacrificio, ascetismo y compromiso espiritual. Han adoptado una selectiva estrategia de reclutamiento y unos métodos de adoctrinamiento físicos y psíquicos extraordinariamente intensivos y eficaces. Han cultivado una imagen de elitismo, profesionalismo, invulnerabilidad e imbatibilidad que les ha distinguido de otros movimientos de oposición en Sri Lanka. Aunque no los han reivindicado como tales, han perpetrado el atentado con camión suicida

5 Es especialmente significativa la letalidad de los Tigres Tamiles y su unidad suicida denominada 'panteras negras', que entre julio de 1987 y febrero de 2000 perpetraron 168 ataques suicidas.

contra el Banco Central de Sri Lanka que dejó en enero de 1996 un total de 86 muertos y más de 1.338 heridos, el asesinato en noviembre de 1994 del candidato presidencial Gamini Dissanayake o el magnicidio del ex primer ministro de India, Rajiv Gandhi (Hoffman y McCormick, 2004, pp. 254-262). Han demostrado una notable capacidad para la logística, la inteligencia y la infiltración de organismos oficiales con dos rasgos particulares: entre el 30% y el 40% de sus atentados han sido perpetrados por mujeres y, como regla general, han usado cápsulas de cianido de potasio que los terroristas han digerido cuando han sido heridos o han corrido el riesgo de ser capturados.

Más allá de los paradigmáticos casos del PKK y los Tigres Tamilyes, en el caso del terrorismo de origen palestino confluye el sentimiento islamista con el nacionalista, el deber de la yihad con el de defender un territorio que se considera expropiado por Israel. El Frente Popular para Liberación de Palestina (FPLP) había repudiado el terrorismo suicida a lo largo de la década de los noventa, unos años en los que perdió progresivamente el apoyo popular. A raíz del recurso por este grupo al terrorismo suicida, en 2001, su apoyo comenzó a escalar: esta forma de violencia extrema era reconocida por los nuevos simpatizantes como una causa determinante para respaldar a la organización.

2. La diversificación de las vías de reclutamiento

No sólo la asimilación simple y directa de terrorismo suicida a islamismo no se ajusta estrictamente a la realidad. El perfil del yihadista reclutado entre las clases más bajas y carente de formación académica y futuro profesional sólo puede inscribirse en la categoría del estereotipo: el escenario es más complejo. Al Qaeda, en particular, y el movimiento yihadista global, en general, han dejado al descubierto tras el 11S un proceso de diversificación de la morfología de sus operativos.

Por una parte, se han reforzado las vías de captación de *musulmanes condenados en cárceles por delitos comunes* (Sageman, 2004, pp. 69-98). Los reclutadores en prisión buscan el medio de proponer un modo de vida alternativo tras la consecución de la libertad a los delincuentes que, por su parte, pueden poseer un acervo de conocimientos, contactos y capacidades muy útiles para las organizaciones yihadistas en la preparación de proyectos terroristas (Mascini, 2006, p. 347).

Esta nueva dinámica de la amenaza quedó constatada en España en el marco de la 'Operación Nova', desarrollada en dos fases en otoño de 2004 y que acabó con la desarticulación de dos redes concéntricas de yihadistas argelinos con planes para llevar a cabo una oleada de atentados de destrucción en masa contra objetivos como la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo, la sede nacional del Partido Popular, la Estación de Ferrocarril de Príncipe Pío o el Estadio Santiago Bernabéu. Estos terroristas consiguieron aprovechar las zonas libres de control

del sistema penitenciario para constituir un amplio grupo de acción dispuesto a emprender atentados a su salida de prisión. El núcleo de reclutamiento se centra en personas condenadas por delitos comunes a los que se expuso una visión extremista del islam como medio de expiación de sus pecados anteriores y como camino para conferirles la purificación (Garzón, 2006, p. 15).

De la misma manera, en Francia, los servicios de información detectaron a lo largo de 2005 un total de 175 actos de proselitismo en 68 prisiones, de las 188 que había en todo el país. A pesar de que sólo entre el 7% y el 8% de los franceses seguía el islam, la población musulmana en la cárcel suponía hasta el 80% del total. Las cárceles en las que se captaba a nuevos reclutas para la yihad estaban situadas en su mayor parte en grandes núcleos urbanos de población. El proceso de captación se apoyaba en llamadas a la oración colectiva y en presiones hacia los reclusos para cumplir determinados preceptos del islam. Uno de cada tres encarcelados por delitos de terrorismo estaba embarcado en actividades de reclutamiento para las que contaba con la ayuda especialmente interesada de franceses conversos (Combelles, 2006, pp. 1-3)

El potencial de las cárceles para el fermento y el reclutamiento terrorista no es privativo de Europa ni de la etapa pos 11S: el origen del Grupo Islámico Armado (GIA) se sitúa en la radicalización de numerosos islamistas en las prisiones de Argelia; en Estados Unidos, el yihadista José Padilla, procesado por planificar un atentado mediante la detonación de una 'bomba sucia' se convirtió al islam en la cárcel.

Por otra parte, aunque en menor medida, el movimiento yihadista global ha desarrollado un proceso de diversificación de operativos mediante el reclutamiento de *mujeres árabes que completan esencialmente funciones logísticas, de financiación y comunicación, pero que pueden participar en proyectos terroristas de ataque*, una función que los primeros manuales de operaciones de Al Qaeda prohibían expresamente (Dickey, 2005, pp. 27-36). Las páginas electrónicas controladas por entramados yihadistas en Irak han sancionado estas operaciones favorablemente aunque han lamentado que el movimiento yihadista global tenga que recurrir a la ejecución de atentados con mujeres, por problemas de reclutamiento, 'mientras los hombres disfrutaban del bienestar de la vida terrenal sin preocuparse de la humillación que recae sobre el mundo musulmán'.

En marzo de 2003 la organización Al Qaeda manifestó públicamente su interés público y abierto en el reclutamiento de mujeres para facilitar la consecución de sus objetivos. Una yihadista reconocida por su papel en la captación y el entrenamiento de terroristas declaró que la organización estaba desarrollando con gran ímpetu un brazo femenino para la colaboración en la comisión de atentados. El FBI contemplaba ya en esa fecha que numerosas mujeres estaban siendo reclutadas por Al Qaeda incluso en suelo de Estados Unidos. Una de ellas, Aafia

Siddiqui, una microbióloga pakistaní educada en Washington está considerada por el FBI una militante de rango medio en la estructura de la organización de Bin Laden.

El primer atentado suicida perpetrado en Irak por una mujer convertida al islam, el caso de la belga Muriel Degauque, de 38 años, el 9 noviembre de 2005, revela el potencial desestabilizador que representa este patrón terrorista. No era un caso único o aislado. Malika Aroud era otra belga conversa cuyo marido se suicidó el 9 de septiembre de 2001 acabando con la vida del líder de la Alianza del Norte, Ahmed Masud: no sólo estaba al corriente de la operación que acabaría con la vida del líder de la guerrilla antitalibán sino que con posterioridad se trasladó a Suiza donde llevó a cabo, desde internet, una intensiva campaña de propaganda yihadista.

La célula 'Hofstad'⁶ de Amsterdam, de la que formaba parte Mohamed el Bouyeri, el asesino del cineasta Theo Van Gogh, se sirvió de mujeres musulmanas de origen marroquí. Principalmente realizaban funciones de reclutamiento y propaganda tanto a través de internet como en mezquitas holandesas (Bockhari, 2006, p. 18). Colaboraban asimismo en el aparato logístico de la red y habían emitido fatuas con amenazas de muerte por iniciativa propia contra la diputada de origen somalí Hirsi Ali, férrea defensora de los derechos de la mujer en las sociedades árabes y musulmanas.

3. Una aproximación a la asimetría en los perfiles de los yihadistas

No existe ninguna patología subyacente a la generalidad de los terroristas y de sus comportamientos. Tampoco existen pruebas suficientes que permitan elaborar un perfil genérico de personalidad especialmente propensa al terrorismo, ni siquiera en su variante suicida. Algunos rasgos generan mejores predisposiciones para el recurso a la violencia política, pero no hay datos indubitados que lo confirmen. La psicología individual de los terroristas no es completamente homogénea (De la Corte, 2006, p. 199).

Desde un punto de vista psicológico, los yihadistas presentan una serie de patologías como falta de capacidad para crear empatía con terceras personas o comprender el sufrimiento ajeno, falta de conciencia social, tendencia a crear enemigos y buscar permanentemente elementos de antagonismo, o proclividad a invocar enemigos reales o imaginarios para justificar los actos de violencia (Immelman, 2001). Los terroristas buscan el apoyo y el sentimiento de seguridad dentro de un

6 La 'célula Hofstad' (conocida así por las fuerzas antiterroristas por el barrio de Amsterdam en el que fueron detenidos algunos de sus operativos) fue calificada de 'organización terrorista' por un tribunal de La Haya que en marzo de 2006 condenó a penas de hasta 15 años de prisión a nueve de los catorce acusados de formar parte de un grupo que 'amenazaba los derechos fundamentales y el orden judicial del país'.

grupo. Es la propia organización la que explota los deseos individuales de reforzar la identidad positiva, de luchar por un futuro mejor, de elevar la autoestima, de dotar de sentido y horizonte a la vida o de disfrutar de la solidaridad social.

Los manuales yihadistas subrayan por lo general en los capítulos dedicados al reclutamiento que no sólo es necesario que se seleccione a quienes demuestren un compromiso inquebrantable con el islam y con Al Qaeda sino a quienes dispongan de capacidades especiales, tanto a nivel físico como psicológico, que van desde la habilidad para observar y analizar hasta la madurez, la prudencia, la paciencia o la destreza para ocultar información.

Especialmente en el escenario pre 11S, Al Qaeda ha utilizado sistemas de reclutamiento tanto formales como informales. En algunas ocasiones, los potenciales terroristas invitados a pasar unas semanas en los campos de entrenamiento de Afganistán eran rechazados por la organización, pero a continuación se incrustaban en terceras redes yihadistas menos capaces y potentes. En otras, terroristas que habían estado al frente de campamentos de entrenamiento, como el jordano Abu Musab Al Zarqawi, se independizaban para conformar sus propios entramados criminales. Numerosos miembros capturados por su pertenencia a Al Qaeda han revelado que no sólo se sumaron a esa organización por tratarse del grupo de referencia a nivel mundial sino, más allá, por su propia convicción religiosa de que el liderazgo de Osama bin Laden simbolizaba lo más puro dentro del islam (Koker y Yordan, 2006, pp. 5-6).

Uno de los ideólogos de referencia del movimiento yihadista global en el escenario pos 11S, Mustafá Setmarián Nasar, alias 'Abu Musa al Suri' ha denunciado que la mayoría de los yihadistas no ha tenido ningún tipo de formación religiosa ni interés por la política, y que ha sido la ignorancia de las bases islámicas el factor que en ocasiones ha impedido hacer avanzar la agenda de las vanguardias yihadistas. No basta únicamente con mantener niveles de captación cuantitativamente altos o aceptables que permitan la regeneración y la pervivencia en el tiempo de células, grupos y organizaciones. Esa ignorancia es la que provoca que con el tiempo decaiga la fe, la perseverancia y el entusiasmo de los combatientes. La política de 'puertas abiertas' en materia de reclutamiento ha hecho, de acuerdo con el análisis de Setmarián Nasar, un considerable daño a los muyahidines: ningún miembro debería ser reclutado si no está completamente instruido en términos de doctrina, de disciplina y de comportamiento islámico, así como si no alcanza un nivel mental y psicológico alto.

El suicida no responde a una radiografía fija. De una muestra de 67 que se pasaron la vida atentando entre 1995 y 2004, la mayoría era originario de Arabia Saudita y los emiratos del Golfo Pérsico, y un significativo número de Turquía, Egipto, Pakistán, Indonesia o Marruecos, aliados estratégicos de Estados Unidos en la 'guerra contra el terror' (Pape, 2005, p. 7).

Las células las componen elementos de perfiles heterogéneos. Para completar el atentado contra el *USS Cole* en Yemen, en octubre de 2000, Al Qaeda infiltró en el país un núcleo duro de terroristas competentes para reclutar 'brazos ejecutores' del ataque y 'coordinadores logísticos' entre los yihadistas locales. El grupo comprendía un total de 16 terroristas; 11 de ellos eran de origen yemení aunque seis vivían en terceros Estados, como Arabia Saudita o Emiratos Árabes Unidos.

En el caso del 11S, los 19 suicidas que componían las cuatro células coordinadas, engrasadas y lideradas por Mohamed Atta tenían entre 20 y 33 años; unos estaban desempleados mientras otros trabajaban y habían cursado estudios superiores, unos atendían regularmente a la oración y tenían una observancia rigurosa del islam mientras otros consumían alcohol y drogas; tampoco el patrón de reclutamiento o adoctrinamiento era similar: unos fueron captados en campus universitarios y otros en mezquitas, unos en Arabia Saudita y otros en Alemania.

En definitiva, el perfil del suicida presenta una extraordinaria riqueza de variables y su reclutamiento no sólo se dispara bajo condiciones de represión política, pobreza e ignorancia que desaten automáticamente sentimientos de agravio y deseos de venganza: no es el terrorismo, tampoco el yihadista, una simple expresión de protesta espontánea más allá del control de los individuos que lo perpetrar, ni una imposición o reacción inevitable ante unas condiciones materiales e históricas determinadas, sino una táctica elegida entre un repertorio por quienes la ejercen y promueven.

Esa táctica ha sido defendida con extraordinario fervor y mayor o menor grado de clandestinidad en distintas mezquitas, que han desempeñado un papel clave en el sistema de reclutamiento del movimiento yihadista global, principalmente en territorio europeo. Especialmente explotadas para este fin han sido las de *Finsbury Park* y *Baker Street* en Londres, *Al Quds* en Hamburgo, *Chatenay-Malabry* e *Iqra* en París, *Al Tawfik* en Bruselas, *Abu Bakr* en Madrid, *Al Dawah* en Roubaix, *Al Furqan* en Eindhoven, *As Salaam* en Argenteuil y las de la Vía Cuarenta y el Centro Cultural Islámico de Milán; más allá del territorio europeo, las de *Assuna Annabawiyah* en Montreal, *Al Seqley* en Arabia Saudita o *Al Faruq* en Nueva York, en las que se ha adoctrinado a musulmanes que posteriormente se han sumado a la yihad en Europa.

Ha sido en estos ambientes en los que individuos en ocasiones desarraigados, inmigrantes que han abandonado a sus familiares en sus Estados de origen y han iniciado una nueva vida en occidente sin llegar a disfrutar de un entorno social de referencia en sus nuevos lugares de residencia, han participado en la creación de identidades sociales comunes compartiendo valores, normas y una visión del mundo profundamente victimista, sectaria y antioccidental. En algunos casos, lo han hecho bajo el manto retórico de imanes salafistas que han reforzado su compromiso ideológico y les han facilitado el camino a la yihad a través de elementos con experiencia en combate y una red de contactos ya trabajada; en otros, han sido

grupúsculos yihadistas con mayor o menor grado de estructuración y vertebración, pero siempre con un altísimo grado de cohesión ideológica, los que han aglutinado y conformado núcleos extremistas de presión opuestos a imanes moderados.

Hoy los centros de culto están perdiendo importancia en el proceso de radicalización que lleva a los islamistas a dar el salto al terrorismo y eventualmente al suicidio, siendo sustituida su función por la multiplicación de ‘pisos francos’ en los que se celebran reuniones privadas que son dirigidas en ocasiones por reclutadores itinerantes (Escobar, 2006). A veces estos agitadores han estado implicados en actividades terroristas durante el pasado y mantienen un vínculo más o menos potente con la organización Al Qaeda; en otras sienten un impulso casi misionero y unilateral para la captación y consiguen sus fines gracias a la capacidad que tienen para generar admiración y una imagen de sabiduría y respeto en los ambientes islamistas (*General Intelligence and Security Service*, 2002, pp. 12-13).

El caso de Francia es paradigmático en este sentido. Hay más de 1.600 lugares de culto registrados oficialmente, encuadrados en asociaciones de culto religioso reguladas por la Ley de 1.905 de Separación Iglesia-Estado, y en asociaciones reguladas por la Ley de Asociación de 1.901. Fuentes oficiales estimaban en 2006 que había al menos medio millar de lugares de culto musulmán no integrados en estas asociaciones. Por otra parte, más del 60% de los lugares de culto eran salas para menos de 100 fieles, de las que el 40% no tenía un *imán* responsable de dirigir la oración: se trataba de salas de reunión de barrio, salas de reunión de residencias para inmigrantes, apartamentos, garajes e incluso sótanos clandestinos o semiclandestinos (Dupont, 2005).

En los lugares de culto marginales –de reducidas dimensiones y fuera del radar de los servicios de información antiterroristas– predicán habitualmente voluntarios de escasa o nula formación teológica. El proselitismo implementado y dirigido hacia los jóvenes desempleados por paladines del salafismo en ciertas instalaciones financiadas por instituciones oficiales o privadas de Oriente Medio es motivo de preocupación para las agencias de seguridad de Estados Unidos y Europa, y en un grado inferior, de América Latina.

4. Factores tácticos que explican la consolidación de la amenaza

Más allá de su justificación y sus consecuencias, el terrorismo suicida ha apoyado su eficacia y su rendimiento en dos principios de orden estratégico:

En primer lugar, *las campañas de atentados son lanzadas en la mayoría de los casos de manera racional desde el liderazgo de una o varias organizaciones que marcan el inicio y el fin de las acciones tras fijar los objetivos y blancos prioritarios así como los objetivos tácticos y estratégicos a alcanzar*. No se trata de actos irracionales, espontáneos, aislados o desorganizados, sino de acciones

sistemáticas y articuladas que buscan el desgaste, la coerción, el chantaje y las concesiones, especialmente contra las democracias occidentales (Pape, 2003, pp. 347-348); es la cúpula la que diseña y controla las fases para preparar a un suicida: identificación, reclutamiento, persuasión, conservación de la preparación y potenciación de ese estado mental, entrenamiento para la familiarización con la carga explosiva a utilizar y disposiciones finales previas al atentado como la oración para la purificación, la preparación de un testamento o la grabación de una reivindicación (Schweitzer y Shay, 2003, pp. 159-161). Las elites consideran este método como un instrumento táctico a corto plazo –y en todo caso temporal– al servicio de unos objetivos políticos más amplios.

El terrorismo suicida es un fenómeno que debe analizarse tanto a nivel individual como organizacional. Ambos aspectos son clave para comprender en profundidad la amenaza. En ocasiones, un activista solitario que está motivado para suicidarse adolece de falta de recursos, información e infraestructura para perpetrar un ataque eficaz sin la ayuda de un entramado de apoyo. Tampoco las organizaciones sobreviven por sí mismas sino que permanentemente deben desarrollar acciones de proselitismo de individuos ajenos en principio a la violencia política.

El carácter instrumental de la actividad terrorista se hace más evidente cuando se toma plena conciencia de que el sujeto de tal actividad no es tanto el individuo cuanto la organización, en la medida en que: a) los atentados están poderosamente condicionados por las características internas de los entramados que los promueven y, en consecuencia, es frecuente que la lógica ideológica se subordine a la lógica organizacional, b) la supervivencia de las organizaciones terroristas es un motivo que puede llegar a determinar la persistencia de una campaña de violencia, incluso con relativa independencia de los efectos políticos que provoque, y c) las organizaciones terroristas no siempre operan como un todo unitario ni están exentas de tensiones internas: sus miembros pueden configurar grupos o facciones con intereses y actitudes no siempre coincidentes, lo que suele influir en su evolución estratégica (De la Corte, 2006, pp. 273-274).

El papel de la organización es extraordinariamente relevante en la fase de reclutamiento y planificación del ataque. Proporciona los recursos necesarios para prolongar una campaña efectiva y sostenida, desde el aprovisionamiento de armamento hasta el adiestramiento para su uso pasando por el adoctrinamiento y control del terrorista, la recopilación de información, la selección de blancos o el diseño de una operación de propaganda y guerra psicológica posterior al atentado (Moghadam, 2003, p 76): un individuo que pretendiera por sí mismo llevar a cabo una misión de la primera a la última fase no tendría a su alcance, por lo general, información, recursos, infraestructura y capacidad logística para completarla con éxito.

La voluntad de caminar al suicidio es reforzada por el hecho de que los miembros de la organización crean una potente identidad compartida, desarrollan

un altísimo grado de solidaridad y complicidad que les lleva a mantener posiciones extremadamente uniformes en el seno del grupo y extraordinariamente polarizadas frente al exterior (Sunstein, 2002, pp. 432-433). Este tipo de atentados tiene la virtualidad de reforzar la solidaridad en la base del grupo, se convierte en una muestra de unidad y una señal de confianza en sus principios de actuación: motiva internamente a la militancia y dispara su grado de cohesión y compromiso.

El componente organizacional del terrorismo suicida, por último, no se entiende sin la figura del coordinador de operaciones, con un nivel medio o alto de experiencia en el desarrollo de proyectos terroristas, que no se deja la vida en la comisión de atentados: actuando de esta forma la organización perdería su capacidad para supervisar la preparación de la infraestructura y la logística de la operación, para la recolección de inteligencia y para el reclutamiento de eventuales suicidas. Estos coordinadores son los responsables de situar en la diana edificios de alto valor simbólico, blancos individuales distinguidos por su alta representación política o diplomática además de objetivos civiles como redes de transporte público o centros comerciales que garanticen bajas masivas.

El segundo principio de orden estratégico en el que apoya su eficacia el terrorismo suicida es *el componente propagandístico de las operaciones, fundamental en un tipo de actos que favorecen el reclutamiento y la regeneración de los operativos* al tiempo que atraen la atención internacional de terceras partes que pueden ser sugestionadas para buscar una salida al conflicto al que se apela para recurrir a la violencia.

El acceso a los medios de comunicación garantiza que la estrategia terrorista dé satisfacción a la amplificación política y social de los efectos, siempre limitados –incluso en los atentados de destrucción en masa– de la violencia y, en consecuencia, las organizaciones terroristas disfruten de una ‘inflación de poder’. Más que en otra modalidad de atentados, es objetivo prioritario del suicidio influir en una audiencia, atemorizar a la opinión pública y doblegar la voluntad de gobiernos y organizaciones internacionales. A pesar de que el nuevo paradigma terrorista apoyado en altísimas tasas de letalidad ha invalidado parcialmente la ‘doctrina Jenkins’⁷ (“los terroristas no quieren mucha gente muerta sino mucha gente atenta a lo que hacen”), el giro en la estrategia del terror no ha sido revolucionario. No es cierto que la dimensión simbólica o propagandística de la violencia política sea para los yihadistas menos decisiva que la propia dimensión destructiva de sus actos: un atentado que pasase desapercibido sería fallido. Por grande que fuera el daño cau-

7 Conocida así por ser desarrollada por Brian Michael Jenkins, investigador de la ‘Rand Corporation’ en el área de terrorismo, contrainsurgencia y seguridad nacional. En noviembre de 1985 hizo público su análisis *International Terrorism: The Other World War* en el que incide en que no se entiende la teoría general del terrorismo sin profundizar en la idea de que se trata de violencia política cuyo blanco principal ‘no son aquellos que mueren sino aquellos que la contemplan’.

sado, no alcanzaría los restantes objetivos si se viera privado de la indispensable publicidad. El terrorismo respira noticia, sin ella moriría asfixiado (Coma, 2005, p. 2).

5. La batalla contra el adoctrinamiento como primera línea de defensa

Más allá del vector organizativo y propagandístico de este tipo de atentados, su eficacia y rendimiento finales están directamente vinculados al *proceso de adoctrinamiento del yihadista*, (Lofland y Stark, 1977, pp. 862-875) entendido como sistema de 'persuasión directa, inmediata y a corto plazo por parte de un agente de influencia que refuerza convicciones y tendencias de comportamiento previamente existentes, al agregar un elemento de compromiso personal con respecto al persuasor para que se lleve a cabo la misión' (Reich, 1992, p. 215). Es este deber el que libera al yihadista de consideraciones políticas o morales que limitan a otros criminales y le permite perpetrar homicidios en masa.

El proceso de conversión a un culto extremista y, muy especialmente, la dinámica de persuasión orientada a motivar la entrada de un individuo en una organización yihadista incide en cuatro aspectos fundamentales: 1) mejorar las expectativas acerca de la eficacia o el éxito del movimiento, 2) destacar la importancia de los beneficios colectivos que se persiguen, siempre inculcando a los potenciales terroristas que existen fuertes agravios que reparar y peligrosas amenazas que afrontar y destacando que esas acciones defensivas y reparadoras han de ser emprendidas con la máxima urgencia, 3) poner de relieve los incentivos selectivos asociados a la integración en el movimiento, y 4) ofrecer soluciones a cualquier problema o situación personal que dificulte su entrada en la organización, como el sustento económico a las familias de los futuros suicidas (Klandermans, 1997).

Resulta extraordinariamente relevante para acometer estas misiones que la organización cuente con muy cualificados agentes de influencia que realizan un trabajo misionero y que son capaces de captar y condicionar las actitudes y las conductas de unos jóvenes a los que inculcan la idea de que el sacrificio personal y espiritual llevado al extremo es el único medio de restaurar la dignidad del islam y salvar al mundo de la corrupción moral y de la tiranía de occidente. El proceso de mentalización busca precisamente poner en alerta al futuro suicida de la crisis que vive el islam, mostrarle que ese momento de estancamiento es el que provoca el sufrimiento material y el sometimiento de los musulmanes en todas las regiones del mundo, sugerirle que el martirio es la salida por excelencia y, definitivamente, aislarle de la vida cotidiana asistiéndole en todos y cada uno de los detalles operativos de la misión. Las organizaciones terroristas llevan a cabo este trabajo de comunicación persuasiva completando con éxito las fases de exposición intensiva, atención, comprensión, aceptación y retención previa a la acción (Cragin y Gerwehr, 2005, pp. 21-24).

En el período de adoctrinamiento y entrenamiento se busca que los terroristas de reciente reclutamiento se vean sometidos a una situación de aislamiento

físico y/o psicológico. Los adiestradores procuran que sólo tengan contacto con sus compañeros de misión y únicamente accedan a las fuentes de financiación que la organización considere oportunas. De este modo se intenta invalidar aquellas influencias sociales y comunicaciones que puedan perjudicar los resultados del trabajo psicológico impulsado desde la organización. Cuando las circunstancias obligan a abreviar el tiempo de aislamiento físico o lo impiden absolutamente, los reclutadores tratan de controlar las relaciones sociales de los terroristas limitando sus contactos con personas, grupos e instituciones. De la misma manera, adoptan medidas que les orienten a consumir de forma preferente o exclusiva aquella información que resulte congruente con la ideología yihadista reduciendo o suprimiendo por completo los momentos de privacidad que pudieran permitir a los terroristas una reflexión serena y autónoma sobre cualquier lección recibida y asimilada.

La socialización del fanatismo en el seno de la organización provoca que al producirse una multiplicación de las interacciones entre los miembros del grupo y al reducirse de forma drástica la cantidad y calidad de interacciones con el exterior, los compañeros de ideología acaben convirtiéndose en la principal y casi única fuente de referencia para condicionar la conducta de los yihadistas. De este modo se crean las condiciones ideales para la maduración y la pervivencia de actitudes fanáticas (De la Corte, 2006, pp. 223-224). Con la socialización se potencia la obediencia a la autoridad y la absoluta e inquebrantable lealtad al líder y a la organización en sí, la supresión de las desviaciones y los eventuales intentos de disidencia, la necesidad de sacrificio o la demonización y deshumanización más acerada de los adversarios (Post, 2002, p. 92).

El éxito de este proceso tiene como resultado que, con el tiempo, los terroristas no sólo busquen como meta el beneficio del entramado al que sirven sino que además perciban que su propia reputación personal en el seno del grupo puede dispararse. Este proceso tiene dos derivaciones: la primera, el riesgo de entrar en un ciclo de violencia en el que cada uno de los terroristas, a título individual, puede tener la tentación, la obsesión o el objetivo de aumentar su poder incrementando la brutalidad de las operaciones en las que tome partido; la segunda, que esta competencia interna entre los miembros puede llevarles a confundir los intereses individuales con los estratégicos de la propia organización (McCormick, 2003, p. 494).

La estrategia de socialización, dirigida a crear un compromiso organizacional intenso, tiene como meta activar o intensificar dos procesos complementarios: la *ideologización* y la *despersonalización*. Por una parte, la plena, acrítica y definitiva internalización de los postulados grupales por parte del yihadista. Por otra, la percepción de los terroristas como miembros semejantes o intercambiables de un colectivo, y no como personas con características e intereses particulares e idiosincrásicos. Es en esta dinámica en la que se obtiene la obediencia y la consiguiente

propensión del yihadista a transferir la responsabilidad de los propios actos criminales hacia alguna figura de autoridad.

El pensamiento de grupo suele aparecer asociado a una serie de síntomas que, en ocasiones, contribuyen a la fortaleza interna y homogeneidad de las redes terroristas, fundamentalmente: 1) la ilusión de invulnerabilidad, que hace a los terroristas subestimar los riesgos que sus decisiones y acciones entrañan, 2) la creencia en la superioridad moral del grupo, que les lleva a evitar todo juicio ético sobre las consecuencias de sus actos, 3) la descalificación de toda información que desaconseje una decisión congruente con las actitudes y opiniones dominantes en el grupo, 4) la disponibilidad de un estereotipo negativo sobre el oponente, que permite juzgar las decisiones y actos del enemigo como erróneas y amorales, lo que por contraste ayuda a creer en la corrección moral de las decisiones y acciones propias, 5) el rechazo a las afirmaciones que cuestionan las actitudes y opiniones dominantes, 6) la autocensura, que se materializa cuando hay terroristas que evitan expresar opiniones personales y datos discordantes con la posición dominante del grupo, 7) la censura, que se manifiesta cuando algún terrorista oculta información por considerar que pudiera cuestionar la eficacia o la moralidad de la decisión más congruente con la posición dominante, y 8) la ilusión de unanimidad, que hace pensar a los terroristas en la existencia de un consenso absoluto y sin fisuras en las actitudes y opiniones de todos los miembros del grupo (De la Corte, 2006, pp. 350-351).

El proceso de radicalización progresiva y conversión a la causa yihadista asociada al suicidio se completa con mayor rapidez y eficacia en el caso de que aparezcan, vinculadas al potencial terrorista, una serie de causas tanto estructurales como de oportunidad. Entre las primeras, que el reclutado perciba que hay una serie de injusticias políticas e históricas vinculadas a la ocupación de determinados territorios islámicos y la corrupción de determinados regímenes árabes que no hacen sino agudizar la discriminación de los musulmanes y su humillación. Entre las segundas, una sensación de impotencia individual para combatir un agravio sufrido a título individual: el desempleo, la imposibilidad de escalar socialmente, la marginación por motivos de cultura, raza o religión o la desgracia ocurrida en el entorno familiar y/o de amistades (Bockhari, 2006, pp. 32-33); en definitiva, son factores de tipo socioeconómico, socio-cultural, sociopolíticos, psicológicos y personales, o una combinación de varios los que disparan esta forma de violencia política conectada al suicidio: hay diferentes perfiles de terroristas que son radicalizados por diferentes razones y en diferentes ritmos.

CONCLUSIÓN

La prevención y la anticipación, ejes estratégicos para combatir el terrorismo suicida.

A la centralidad que ha ocupado la organización Al Qaeda como principal promotora del terrorismo de corte suicida hay que sumar que la exportación y

práctica generalización de este método entre las organizaciones que recurren al salafismo armado se debe, fundamentalmente, a que: 1) se basa en una operación simple y de bajo coste para la que no hay que preparar vías de escape o complicadas maniobras de rescate, 2) no hay temor de que el terrorista sea capturado y confiese información sobre el grupo que comprometa futuras operaciones, ya que su muerte –salvo contadísimos fallos técnicos o humanos– es segura, 3) es extremadamente difícil contrarrestar la acción cuando el suicida va de camino hacia su objetivo, 4) tiene un inmenso impacto en el público y los medios de comunicación, debido al sentimiento de impotencia, desprotección e inevitabilidad que genera en la sociedad civil (Atran, 2003, p. 1.535; Cronin, 2003, pp. 9-12), y 5) a pesar de que se trata de un ataque primitivo, garantiza bajas masivas del enemigo y un daño extensivo, ya que el terrorista elige el lugar, tiempo y circunstancias exactas de la acción.

Precisamente esta obsesión con alcanzar altas tasas de letalidad se ha puesto de manifiesto en el terrorismo dirigido contra Israel. Por una parte, organizaciones como Hamás o la Yihad Islámica han comprendido que un hombre bomba capaz de detonar dos kilos de explosivo en el interior de un autobús puede causar tantas o más víctimas que un artefacto con veinte kilos abandonado y accionado a distancia. Por otra, han percibido que el efecto del estallido de una bomba en el interior de un autobús lleno de viajeros se multiplica en los períodos de invierno y verano, cuando las ventanas de los vehículos permanecen cerradas a causa de las temperaturas extremas y el daño material y humano generado por la detonación se dispara espectacularmente debido a la presión del espacio cerrado (Torres, 2004, pp. 53-54).

Para diseñar una estrategia susceptible de neutralizar o rebajar hasta niveles tolerables el terrorismo suicida será necesario comprender que mientras desde occidente se contempla como un fenómeno asociado a la falta de esperanza, la desesperación y la brutalidad más inhumana, desde una concepción islamista-yihadista se considera un acto con un alto componente de patriotismo, valentía y determinación, saludado con el mayor respeto y la más alta admiración; objeto, en definitiva, de emulación, inspiración y fascinación.

Más importante que determinar si los operativos que se han suicidado presentaban perfiles psicológicos desequilibrados es comprender y socavar los mecanismos institucionales y persuasivos, así como las apelaciones ideológicas que manejan las organizaciones para captar, adoctrinar e inducir al suicidio. Si bien una última línea de defensa frente a esta amenaza debe incluir medidas para proteger a las personas y a las instalaciones de los efectos de los atentados (con una fuerte presencia policial abierta y encubierta en objetivos especialmente sensibles para reforzar tanto la disuasión como la anticipación) y una línea intermedia debe privilegiar la infiltración anticipatoria de células activas, la recopilación de información y la destrucción de redes mediante el uso de las fuerzas y cuerpos de seguridad de los

Estados, una primera línea insoslayable supone explorar los factores que facilitan el permanente flujo de vías de reclutamiento yihadista.

Más allá de la necesidad apremiante de establecer y robustecer esta triple barrera de defensa frente a un enemigo irregular que tiende a explotar 'el factor sorpresa' en un campo de batalla asimétrico, desde Washington se ha reconocido que este tipo de medidas operan en el *nivel táctico* de la estrategia contraterrorista, por lo que 'mientras haya gente que perciba que Estados Unidos y sus aliados son la causa de su infelicidad habrá terrorismo. No importa cuántos planes se descubran o se desbaraten, no importa cuántas organizaciones terroristas sean degradadas o destruidas, otro individuo o grupo emergerá y tomará su papel; a *nivel estratégico*, es necesario gestionar las raíces profundas del terrorismo (Black, 2004, p. 5).

BIBLIOGRAFÍA

- AARON, David. (2004). *Three Years After. Next Steps in the War on Terror*. Santa Mónica: Rand Corporation, 2004.
- ATRAN, Scott. (2004). Mishandling Suicide Terrorism. *The Washington Quarterly*, 27, 3, 67-90.
- BLACK, Cofer. (2004, 13 de abril). *Testimony Before the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*.
- BOCKARI, Laila. (2006, 15 de marzo). Paths to Global Jihad: Radicalisation and Recruitment to Terror Networks. *Proceedings from a FFI Seminar*.
- COMA, Manuel. (2005, 11 de julio). Terror en Londres: un análisis estratégico. *Análisis* Nº 84 del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- COMBELLES, Pascale. (2006). Radical Islam and the French Muslim Prison Population. *Terrorism Monitor*, 4, 15, 1-3.
- CRAGIN, Kim y GERWEHR, Scott. (2005). *Dissuading Terror: Strategic Influence and the Struggle Against Terrorism*. Santa Mónica: Rand Corporation.
- CRONIN, Audrey. (2003, 28 de agosto). Terrorists and Suicide Attacks. *CRS Report for Congress*.
- DE LA CORTE, Luis. (2006). *La lógica del terrorismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- DICKEY, Christopher. (2005, 12 de diciembre). Women of Al Qaeda. *Newsweek*, pp. 27-36.

- DOLNIK, Adam. (2003). Die and Let Die: Exploring Links between Suicide Terrorism and Terrorist Use of Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Weapons. *Studies in Conflict & Terrorism*, 26, 17-35.
- DUPONT, Alain. (2005, mayo). El Islam de Francia: sus implicaciones políticas y de seguridad. *UNISCI Papers*.
- ESCOBAR, Juan José. (2006). Middle East Salafism's Influence and the Radicalization of Muslim Communities in Europe. *MERIA Journal*, 10, 3.
- GARZÓN, Baltasar. (2006, 13 de marzo). Auto de procesamiento del sumario 26/04-D por presunto delito de integración en organización terrorista/conspiración para el atentado terrorista. Madrid. Juzgado Central de Instrucción N° 5 de la Audiencia Nacional.
- General Intelligence and Security Service. (2002). *Recruitment for the Jihad in the Netherlands: from Incident to Trend*. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- GUNARATNA, Rohan. (2000, 20 de octubre). Suicide Terrorism: A Global Threat. *Jane's Intelligence Report*.
- HOFFMAN, Bruce y MCCORMICK, Gordon. (2004). Terrorism, Signaling and Suicide Attack. *Studies in Conflict & Terrorism*, 27, 4, 243-281.
- HOFFMAN, Bruce. (2006, 18 de julio). Islam and the West: Searching for Common Ground. *Testimony Presented to the Senate Foreign Relations Committee*.
- IMMLEMAN, Aubrey. (2001, 17 de septiembre). Malignant Leadership. St. John's University, Analysis of the Unit for the Study of Personality in Politics of the St. John's University.
- KLANDERMANS, Bert. (1997). *The Social Psychology of Protest*. Cambridge: Blackwell.
- KOKER, Tolga y YORDAN, Carlos. (2006, 25 de marzo). Microfoundations of Terrorism. Paper presented at the International Studies Association Annual Convention, San Diego.
- LOFLAND, John y STARK, Rodney. (1977). Becoming a World-Saver: A Theory of Conversion to a Deviant Perspective. *American Sociological Review*, 30, 6, 862-875.
- MLAKA, Haim. (2003). Must Innocents Die? The Islamic Debate Over Suicide Attacks. *Middle East Quarterly*, pp. 19-28.

- MARTIN, Gus. (2004). *The New Era of Terrorism: Selected Readings*. London: Sage Publications.
- MASCINI, Peter. (2006). Can Violent Jihad Do Without Sympathizers?. *Studies in Conflict & Terrorism*, 29, 4, 343-357.
- MCCORMICK, Gordon. (2003). Terrorist Decision Making. *Annual Review of Political Science*, 6, 473-507.
- MOGHADAM, Assaf. (2003). Palestinian Suicide Terrorism in the Second Intifada: Motivations and Organizational Aspects. *Studies in Conflict & Terrorism*, 26, 2, 65-92.
- MOGHADAM, Assaf. (2005, 22 de noviembre). Suicide Bombers Go Global. *The International Herald Tribune*, p. 8.
- PAPE, Robert. (2005, 12 de julio). Al Qaeda's Strategy. *The International Herald Tribune*, p. 7.
- PAPE, Robert. (2003). The Strategic Logic of Suicide Terrorism. *American Political Science Review*, 97, 343-361.
- POST, Jerrold et al. (2002). The Radical Group in Context (1): An Integrated Framework for the Analysis of Group Risk for Terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 25, 73-100.
- REICH, Walter. (1992). *Orígenes del terrorismo: psicología, ideología, teología, estados mentales*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.
- SAGEMAN, Marc. (2004). *Understanding Terrorist Networks*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- SCHWEITZER, Yoram y GOLDSTEIN, Sari. (2005, noviembre). Al Qaida and the Internationalization of Suicide Terrorism. The Jaffee Center for Strategic Studies, memorándum N° 78.
- SCHWEITZER, Yoram y SHAY, Shaul. (2003). ***The Globalization of Terrorism. The Challenge of Al-Qaida and the Response of the International Community***. London: Transactions Publishers.
- SUNSTEIN, Cass. (2002). Why They Hate Us: The Role of Social Dynamics. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 25, 2, 429-440.
- TORRES, Manuel. (2004, junio-julio). El terrorismo suicida y sus desafíos. *Estrategia Global*, pp. 51-54.

¿ES POSIBLE UN CONFLICTO ARMADO EN EL MAR DEL SUR DE CHINA?

LINA MARÍA FAJARDO VALLEJO*

El presente ensayo explora la posibilidad del surgimiento de un conflicto armado en el Mar del Sur de China como consecuencia de las diferencias limítrofes entre Brunei, Filipinas, Malasia, Vietnam y China. Por lo tanto examina dos escenarios en los que esa posibilidad podría ocurrir: una confrontación entre los miembros de ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y una confrontación entre ASEAN y China. Se argumenta que las posibilidades de una confrontación armada en cualquiera de los dos escenarios es remota debido al proceso de construcción de confianza entre las partes que se está llevando a cabo, a la convergencia del 'Nuevo Concepto de Seguridad' chino con las normas y principios de ASEAN y al objetivo prioritario de reunificación de China con Taiwán.

Palabras Claves: *Mar del Sur de China – estilo ASEAN – nuevo Concepto de Seguridad – islas Spratly.*

PROSPECTS OF AN INTERSTATE ARMED CONFRONTATION IN THE SOUTH CHINA SEA

The paper explores the prospects for interstate conflict between Brunei, Malaysia, Philippines, Vietnam and China as a consequence of the contested claims of sovereignty over the Spratly and Paracel Islands in the South China Sea. Two possible scenarios will be examined: an intra ASEAN confrontation, and an ASEAN – China confrontation. It will be argued that the prospects of interstate armed conflict in both scenarios are remote due to the ongoing confidence building process between the parties, the convergence of China's 'New Security Concept' with ASEAN's norms and principles, and Chinese main objective of reunification with Taiwan.

Key words: *South China Sea – ASEAN Way – new Security Concept – Spratly islands.*

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo aborda la posibilidad de que los diferendos limítrofes en el Mar del Sur de China lleven a un conflicto armado entre las partes: China,

* Politóloga y Magíster en Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá Colombia; MA International Studies (Security Studies), Universidad de Birmingham, Reino Unido.

Vietnam, Filipinas, Malasia y Brunei.¹ Es posible distinguir dos escenarios en los que dicha situación podría llegar a ser, eventualmente, una realidad. El primero de ellos corresponde a una confrontación en el seno de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), mientras que el segundo dice relación a un enfrentamiento entre ASEAN y China. Si bien las diferencias limítrofes no son directamente un problema de ASEAN, el hecho de que cuatro de las cinco partes en conflicto sean miembros suyos, hace que le corresponda un papel significativo en el manejo de las tensiones que puedan surgir sobre la soberanía de los territorios.

La primera parte del ensayo examinará las posibilidades de confrontación armada entre los miembros de ASEAN. Se argumentará que dicha posibilidad es remota debido al proceso de construcción de confianza mutua que se inició con la creación del organismo en 1967 y al éxito del 'estilo ASEAN' como método de resolución de conflictos a su interior. La segunda parte se centrará en las perspectivas de una confrontación armada entre China y los países de ASEAN como producto de las tensiones originadas por las diferencias limítrofes en el Mar del Sur de China. Se argumentará que los desarrollos recientes en la relación entre China y ASEAN, la convergencia del 'nuevo concepto de seguridad' de China con los principios y normas rectoras del organismo, y el objetivo chino de reunificación con Taiwán funcionan como muros de contención que previenen una guerra entre las partes.

ESCENARIO 1: CONFRONTACIÓN ENTRE LOS MIEMBROS DE ASEAN

A pesar de que las disputas del Mar del Sur de China son consideradas usualmente como un problema entre China y los países de ASEAN, cabe recordar que también existen conflictos entre cuatro miembros del organismo por la soberanía de los territorios: Malasia, Filipinas, Vietnam y Brunei. De hecho, en el pasado ha habido tensiones entre ellos por esta causa. Son los casos de la nota diplomática que Vietnam envió a Malasia el 28 de junio de 1999, acusándola de haber disparado a botes pesqueros vietnamitas en el área; y la protesta del gobierno vietnamita ante el gobierno filipino en octubre del mismo año, por el sobrevuelo de un avión militar de Filipinas sobre posiciones vietnamitas en las Spratly, lo que, de acuerdo con la versión vietnamita, habría sido la causa de que sus tropas estacionadas allí dispararan contra el artefacto (Nguyen Hon Thao, 2001, p. 107).

Adicionalmente, Vietnam ha construido estructuras en los arrecifes Cornwallis South y Allison, que también son reclamados por Filipinas, mientras que Malasia construyó estructuras en el banco Investigator y el arrecife Erica, también reclamados por Vietnam y Filipinas, los que ocupan varias islas reclamadas por Malasia,

¹ Taiwán también reclama parte del territorio del Mar del Sur de China. Sin embargo, en el presente ensayo no se diferencia entre las reclamaciones chinas y las taiwanesas debido a que sus pretensiones se yuxtaponen ya que ambos gobiernos coordinan posiciones en los talleres organizados por Indonesia para discutir estos asuntos. China, Vietnam y Taiwán reclaman la totalidad de las islas Paracel y Spratly, mientras que Malasia, Filipinas y Brunei reclaman parte de las Spratly.

y este último ocupa un arrecife también reclamado por Brunei (Ang Chen Guang, 2000, p. 210).

La importancia de las islas, islotes, cayos, bancos y arrecifes de las Spratly para las partes involucradas en el conflicto radica en su ubicación estratégica que la hace una ruta necesaria para el comercio marítimo en el este de Asia; el acceso que proporciona a una mayor zona económica exclusiva, en países donde la pesca es intensiva; y a la suposición de la existencia de recursos energéticos en el área, tales como petróleo y gas.

En este contexto, las posibilidades de emergencia de un conflicto armado entre los miembros de ASEAN por causa de las Spratly dependen en gran medida de la capacidad del organismo de manejar las tensiones que pudieran llegar a surgir y evitar que tengan mayores consecuencias.

Los principios básicos que sirven de guía para las acciones de los miembros de ASEAN con respecto a conflictos en general, y los del Mar del Sur de China en específico, están contenidos en el *Tratado de Amistad y Cooperación* (ASEAN, 1976), la *Declaración de ASEAN sobre el Mar del Sur de China* (ASEAN, 1992), la *Declaración sobre un Código de Conducta de las Partes en el Mar del Sur de China* (ASEAN, 2002) y la *Declaración del Acuerdo de ASEAN II (Acuerdo de Bali II)* (ASEAN, 2003a). En estos documentos se aboga por la resolución pacífica y negociada de los conflictos, sin recurrir al uso o amenaza de la fuerza. Adicionalmente, el 'estilo ASEAN', que puede ser considerado como el método de reducción de tensiones al interior del organismo, está basado en la premisa de resolver los conflictos a través del consenso sin recurrir a mecanismos de resolución de conflictos multilaterales o medidas formales (Acharya, 1998, p. 211; Narine, 1998, p. 202; Sharpe, 2003, p. 231).

El 'estilo ASEAN' parece haber sido exitoso en evitar que antiguas desavenencias hayan pasado a mayores, al no dejar que se interpongan en la cooperación entre sus miembros (Narine, 1998, p. 203) y al servir como una barrera psicológica a comportamientos extremos (Acharya, 1998, p. 208). El hecho de que no ha existido una confrontación armada entre los miembros de ASEAN desde su creación en 1967, ha llevado a algunos analistas a afirmar que el organismo ha evolucionado hacia una comunidad de seguridad incipiente, en la que el uso de la fuerza entre sus miembros como recurso de resolución de conflictos es descartado por principio, sin perjuicio de que puedan surgir tensiones y desacuerdos entre ellos (Acharya, 2005, pp. 95-118).

Por lo tanto, un conflicto armado entre los miembros de ASEAN por causa de las diferencias en las Spratly es altamente improbable. Malasia y Filipinas son miembros fundadores de ASEAN, mientras que Brunei fue admitido en 1980, y a través de los años de interacción continua y construcción de confianza mutua en

el marco de ASEAN, se han acostumbrado a manejar sus disputas en el 'estilo ASEAN'. Por su parte, los once años que han pasado desde la incorporación de Vietnam al organismo constituyen los cimientos de una relación constructiva con sus compañeros de ASEAN y el inicio de un proceso de construcción de confianza mutua que ha demostrado ser beneficioso para todas las partes. Adicionalmente, los miembros de ASEAN han sido siempre fieles a sus declaraciones y acuerdos, y no existen motivos para pensar que el caso del Mar del Sur de China vaya a ser la excepción. Igualmente, el 'estilo ASEAN' ha demostrado ser un mecanismo de resolución de conflictos eficiente y no existe evidencia o razones para pensar que esto vaya a cambiar en el futuro.

Más aún, no es el interés de ninguna de las partes, mucho menos el de ASEAN, el dejar que los conflictos evolucionen hacia una confrontación armada ya que dicho evento sería extremadamente perjudicial para la organización, y por extensión para los países que la conforman, pues no sólo proporcionaría evidencia de las fallas en su modelo de manejo de tensiones sino también sería la negación misma de su razón de ser, ya que ASEAN fue creada con el objeto de prevenir la confrontación armada entre sus miembros (Acharya, 1998, p. 203). Asimismo, su meta de construir una comunidad de ASEAN, basada en comunidades de seguridad, económica y sociocultural, se vería seriamente comprometida ya que las animosidades generadas por una guerra serían impedimentos para su desarrollo.

En resumen, las probabilidades de una guerra entre los miembros de ASEAN por la soberanía de las islas Spratly son bastante escasas, pues, como se mencionó, sus efectos serían devastadores para las partes y para ASEAN, y, lo que es más importante, el hecho de que el organismo haya evolucionado hacia una comunidad de seguridad son garantía de que la posibilidad de una confrontación armada no será contemplada por sus miembros.

ESCENARIO 2: CONFRONTACIÓN ENTRE ASEAN Y CHINA

El consenso parece ser que la emergencia de una guerra por causa de las Spratly/Paracel depende de las acciones de China en la zona (Ang Chen Guang, 2000; Joyner, 1998; Dennon y Brams, 1997; Lee Lai To, 2003). El sentimiento prevalente es que ese país es una amenaza para el *statu quo*, la paz y estabilidad del Mar del Sur de China (Ang Chen Guan, 2000, p. 201). De hecho, los principales incidentes bilaterales en el área han involucrado a China y Vietnam (1974 y 1988) y a China y Filipinas (1995 y 1999). En consecuencia, la búsqueda de un sistema de seguridad viable para la región que asegure que China no pondrá en peligro la coexistencia pacífica ha sido un tema bastante discutido por los países del Sudeste Asiático (Dennon y Brams, 1997, p. 314; Odgaard, 2003, pp. 11-24).

Ha habido algunos desarrollos en esa dirección; en el 2002, China y ASEAN firmaron la *Declaración sobre un Código de Conducta de las Partes en el Mar del*

Sur de China (DoC), en el que las partes se comprometen a resolver sus disputas territoriales de manera pacífica sin recurrir al uso o amenaza de la fuerza, y a refrenarse de realizar actividades que pudieran complicar las disputas y afectar la paz y estabilidad (ASEAN, 2002). China y ASEAN también establecieron en el 2004 un grupo de trabajo conjunto cuyo objetivo es recomendar medidas y actividades cooperativas que contribuyan a la construcción de la confianza mutua (ASEAN, 2004a) y han reafirmado en varias oportunidades su compromiso de implementar el DoC (ASEAN, 2003b; ASEAN, 2004b). En el 2003, China accedió al *Tratado de Amistad y Cooperación* de ASEAN, por medio del que se compromete formalmente a poner en práctica los principios de ASEAN de no agresión y no interferencia, así como varios mecanismos de resolución de conflictos (Shambaugh, 2004/05, p. 75).

A nivel bilateral, China y Filipinas firmaron en 1995 un código de conducta en el que las partes se comprometen a resolver las disputas pacíficamente sin recurrir al uso de la fuerza. El mismo tipo de compromiso se encuentra en el *Comunicado Conjunto de Normalización de Relaciones* entre China y Vietnam (1991) y en el *Acuerdo sobre los Principios Fundamentales para resolver las Disputas Fronterizas y Territoriales* entre Vietnam y China (1993) (Nguyen Hon Thao, 2001, p. 125; Ang Chen Guang, 1998, p. 1.124). El principio subyacente en estas declaraciones y acuerdos es, de conformidad con lo expresado por el Premier Wen en la octava reunión de líderes de ASEAN y China en 2004, “*archivar las disputas y explorar conjuntamente las aguas del mar de Nanhai, sobre la base del respeto y beneficio mutuos*”. (BBC, 2004).

Es importante tener en cuenta que estos desarrollos, si bien son positivos, no implican que las tensiones y los conflictos hayan sido resueltos. Por el contrario, el problema de la soberanía sobre los territorios continúa irresoluto y el DoC ha sido criticado por ser una declaración política sin poder vinculante o medidas que garanticen su implementación, por lo que no es considerado como un mecanismo útil para la prevención de un conflicto armado por la soberanía de la zona (Rowan, 2005, p. 434).

Más aún, algunos analistas argumentan que China ha sido extremadamente exitosa en aplicar una estrategia oportunista en el Mar del Sur de China, que le ha permitido aprovechar el momento justo para tomar por sorpresa a las otras partes y aumentar su control físico sobre las islas (Ang Chen Guang, 2000; Lee Lai To, 2003; Yahuda, 2003). Siguiendo este argumento, las declaraciones y acuerdos firmados por China serían parte de una estrategia de dilación con el objeto de ganar tiempo mientras construye la capacidad militar que le permita ejercer soberanía sobre las islas (Yahuda, 2003, p. 196; Hughes, 2005, p. 122). Si esto es correcto, el papel de Estados Unidos en prevenir la evolución de las disputas hacia una guerra sería vital. Los miembros de ASEAN parecen ser conscientes de ello ya que consideran necesaria la presencia de Estados Unidos en su región como una forma de

equilibrar el poderío chino y contenerlo, dado que sus capacidades militares son muy inferiores a las del gigante asiático (Lee Lai To, 2003, p. 38; Odgaard, 2003, p. 20). Aunque Estados Unidos no es parte de las disputas, cualquier guerra en el Mar del Sur de China lo afectaría directamente dada la situación geoestratégica de las islas como pasaje marítimo entre los océanos Índico y Pacífico. Más aún, como poder marítimo, especialmente después de los eventos del 11 de septiembre de 2001, está en su interés el mantenimiento de la seguridad de las rutas en el Mar del Sur de China y las aguas que lo rodean (Lee Lai To, 2003, p. 34).

Sin embargo, la importancia de los acuerdos y declaraciones entre China y ASEAN no debe ser desestimada. A pesar de que estos acuerdos no son vinculantes, sí marcan el inicio de un proceso de construcción de confianza mutua entre ambos que eventualmente lleve a la resolución pacífica de las disputas. Lo que está surgiendo entre ellos es una forma de seguridad cooperativa que, ante todo, enfatiza el proceso de construcción de confianza bajo el supuesto que a través de la práctica continua de la cooperación multilateral, las posibilidades de un conflicto armado desaparecerán a su debido tiempo (Yahuda, 2003, p. 192). De hecho, la cooperación entre las partes ya ha comenzado. En noviembre de 2003 las compañías estatales petroleras de Filipinas y China firmaron un acuerdo de exploración conjunta en el Mar del Sur de China (Rowan, 2005; Pak K. Lee, 2005). Aunque esto ocasionó la protesta vietnamita, puede ser considerado como un paso adelante en la seguridad cooperativa y en el proceso de construcción de confianza.

Adicionalmente, los compromisos adquiridos por China en el Mar del Sur de China deben ser analizados desde la perspectiva más amplia de su política exterior. Hacia fines de la década de los noventa, China acuñó su “Nuevo Concepto de Seguridad”, como una forma de demostrar, particularmente a los países miembros de ASEAN, sus intenciones pacíficas, en especial tras los sucesos en Mischief Reef (cuando se enfrentó con Filipinas) y las tensiones en el estrecho de Taiwán en 1995 (Yahuda, 2003, p. 190). Los principales postulados del “Nuevo Concepto de Seguridad” incluyen el respeto mutuo por la integridad territorial y soberanía; la no agresión mutua; la no interferencia en los asuntos internos del otro; y la equidad, el beneficio mutuo y la coexistencia pacífica. Igualmente sostiene que el método correcto para resolver las disputas debe estar basado en el diálogo, las consultas y la negociación sobre una base de equidad (Jiang, 1999). Vale resaltar que estos principios y postulados son consistentes con los principios, normas y reglas de resolución de conflictos de ASEAN (Hughes, 2005, p. 129; Shambaugh, 2004/05, p. 89).

Asimismo, es importante tener en cuenta que las disputas en el Mar del Sur de China no son una prioridad para ninguna de las partes (Lee Lai To, 2003, p. 36; Tønnesson, 2003, p. 61; Fravel, 2005, p. 62). Por lo tanto, los acuerdos y declaraciones deben ser vistos bajo la luz de metas más amplias. En este sentido, debe recordarse que el principal interés de China en el área no son las Spratly/Paracel,

sino la reunificación con Taiwán (Lee Lai To, 2003, p. 27). Cabe recordar que la aceptación de ASEAN del principio de ‘una sola China’, fue la condición exigida por China para profundizar su participación multilateral en el Sudeste Asiático (Hughes, 2005, p. 122). Por lo tanto, cualquier intento de China de ejercer su soberanía sobre las islas de manera violenta sería no sólo una violación a los acuerdos, sino también una contradicción de su “Nuevo Concepto de Seguridad”, y más importante, sería contraproducente para el éxito de su meta de reunificación con Taiwán.

Un último elemento que hay que considerar es la creciente necesidad de China de asegurar recursos energéticos que le permitan continuar manteniendo sus altas tasas de crecimiento económico. Aunque no se sabe con exactitud la magnitud de los yacimientos de petróleo y gas que existen en el Mar del Sur de China, se supone que éstos son considerables. En este contexto, cabe preguntarse si la búsqueda de la seguridad energética podría llevar a China a una confrontación armada con las otras partes del conflicto. Si bien es una posibilidad que no debe descartarse de plano, la pregunta que debe hacerse es si China estaría dispuesta a sacrificar una posible reunificación con Taiwán por la búsqueda de yacimientos petrolíferos cuya magnitud es incierta. La respuesta es no. Como se argumentó anteriormente, la prioridad para China en la zona es Taiwán y la reunificación con la isla es considerada por los chinos como una noble tarea histórica que aún está por concluir.

En consecuencia, el *statu quo* favorece los intereses de China y los países de ASEAN, al mismo tiempo que las iniciativas de cooperación y exploración conjuntas proveen las herramientas para la construcción de una relación amistosa y constructiva en la cual la idea del uso de la fuerza como método de resolución de conflictos no tenga cabida. El proceso de construcción de confianza entre China y ASEAN ya se ha iniciado y, a pesar de las tensiones que indudablemente surgirán como resultado de las discrepancias sobre los límites marítimos y terrestres, sentará la base para un sistema de manejo y resolución de conflictos que, si no hay cambios mayores en el ambiente político, prevendrá la erupción de un conflicto armado en el Mar del Sur de China.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHARYA, A. (1998). Collective identity and conflict management in Southeast Asia. En *Security Communities* (pp. 198-227) Adler, E. y Barnett, M. (eds.). Cambridge, Cambridge University Press.
- ACHARYA, A. (2005). Do norms and identity matter? Community and Power in Southeast Asia’s regional order, *The Pacific Review*, 18 (1), pp. 95-118.
- ANG CHEN GUANG (1998). Vietnam-China relations since the end of the Cold War, *Asian Survey*, 38 (12), pp. 1.122-1.141.

ANG CHEN GUANG (2000). The South China Sea dispute revisited, *Australian Journal of International Affairs*, 54 (2), pp. 201-215.

ASEAN, (1976). *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*. Indonesia, 24 de febrero de 1976. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.asean-sec.org/1654.htm>

ASEAN, (1992). *ASEAN Declaration on the South China Sea*. Manila, Filipinas, 22 de julio de 1992. Recuperado el 5 de marzo de 2006 de <http://www.aseansec.org/1545>

ASEAN (2002). *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.aseansec.org/13165.htm>

ASEAN, (2003a). *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)*. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.aseansec.org/15160.htm>

ASEAN (2003b). *Joint Declaration of the Heads of State/Government of the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China on Strategic Partnership for Peace and Prosperity*. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.aseansec.org/15266.htm>

ASEAN (2004a). *ASEAN – China Senior Officials Meeting on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. Press Release*. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.aseansec.org/16889.htm>

ASEAN (2004b). *Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN – China Strategic Partnership for Peace and Prosperity*. Recuperado el 17 de febrero de 2006 de <http://www.aseansec.org/16806.htm>

BBC Monitoring (2004). *Text of Premier Wen Jibao's Speech at ASEAN, China Meeting*. December 1.

DENNON, D., Brams, S. (1997). Fair Division: a new approach to the Spratly Islands controversy, *International Negotiation*, 2, pp. 303-329.

FRAVEL, T. (2005). Regime insecurity and international cooperation: explaining China's compromises in territorial disputes, *International Security*, 30 (2), pp. 48-83.

HUGHES, C. (2005). Nationalism and multilateralism in Chinese foreign policy: implications for Southeast Asia, *The Pacific Review*, 18 (1), pp. 119-135.

- JIANG ZEMIN (1999). "Promote disarmament process and safeguard world security", President of the People's Republic of China: Address at the Conference on Disarmament, Geneva, 26th of March. Recuperado el 26 de febrero de 2006 de <http://www.nti.org/db/china/engdocs/jzm0399.htm>
- JOYNER, C. (1998). The Spratly Islands dispute: Rethinking the interplay of law, diplomacy, and geo-politics in the South China Sea, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 13 (2), pp. 193-236.
- LEE LAI TO (2003). China, the USA and the South China Sea Conflicts, *Security Dialogue*, 34 (1), pp. 25-39.
- NARINE, S. (1998). ASEAN and the management of regional security, *Pacific Affairs*, 71 (2), pp. 195-214.
- NGUYEN HON THAO (2001). Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea, *Ocean Development and International Law*, 32, pp. 105-130.
- ODGAARD, L. (2003). The South China Sea: ASEAN's security concerns about China, *Security Dialogue*, 34 (1), pp. 11-24.
- PAK K., Lee (2005). China's quest for oil security: oil (wars) in the pipeline?, *The Pacific Review*, 18 (2), pp. 265-231.
- ROWAN, J. (2005). The US-Japan Security Alliance, ASEAN and the South China Sea dispute, *Asian Survey*, 45 (3), pp. 414-436.
- SHAMBAUGH, D. (2004/05). China engages Asia: reshaping the regional order, *International Security*, 29 (3), pp. 64-99.
- SHARPE, S. (2003). An ASEAN way to security cooperation in Southeast Asia?, *The Pacific Review*, 16 (2), pp. 231-250.
- TØNNESSON, S. (2003). Sino-Vietnamese rapprochement and the South China Sea irritant, *Security Dialogue*, 34 (1), pp. 55-70.
- YAHUDA, M. (2003). Chinese dilemmas in thinking about regional security architecture, *The Pacific Review*, 16 (2), pp. 189-206.

CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y JAQUE A LA DEMOCRACIA EN EL CONO SUR: EL ROL DEL MERCOSUR

CAROLINA SAMPÓ*

*La institucionalización del MERCOSUR, a principios de los años noventa, ha vinculado a los países miembros no sólo en lo que hace a las relaciones que mantienen entre sí sino que también, gracias a esos lazos, han estado sometidos a vaivenes internos y externos. En este escenario, no hay que perder de vista dos aristas del proceso de integración que han afectado la dinámica institucional al interior del acuerdo y las relaciones entre los miembros, la incorporación de la **Cláusula Democrática** en el MERCOSUR y la intervención tanto del bloque como de sus Estados miembros en forma bilateral, en algunas importantes crisis de gobernabilidad que han tenido que pasar los países de la región.*

*Considerando que en la actualidad es necesario mantener el régimen democrático para formar parte del proceso de integración regional, nos parece importante analizar el rol que han jugado tanto los Estados miembros por propia cuenta como el MERCOSUR en la resolución institucional de algunas de las crisis de gobernabilidad que han tenido lugar en la región. Adicionalmente, nos parece importante ver cómo influyó el **momento** que atravesaban el proceso de integración y los países miembros en el accionar tomado frente a las crisis de gobernabilidad. La pregunta que queda por contestar, entonces, es si la democracia aparece realmente como la prioridad a preservar en el bloque regional o si esa prioridad está **atada** al buen desarrollo de otras variables.*

Palabras Claves: Gobernabilidad – Democracia – Crisis – MERCOSUR – Debilidad Institucional.

GOVERNANCE CRISIS, AND CHECK-MATE TO DEMOCRACY IN THE SOUTH CONE: THE ROLE OF MERCOSUR

The setting of Mercosur, in the beginning of the 90's laid down links among the member countries not only regarding the relationship built between them, but also due to it, created internal and external ups and downs. In this scenario, we have to keep in mind two

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Master en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Becaria interna de posgrado en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), desde 2006. Docente de la UBA. Graduada del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) de la Universidad Nacional de la Defensa (NDU) de EEUU, en el año 2006. Becaria del Departamento de Estado (EEUU) en University of California, San Diego (UCSD) en el año 2005.

edges of the integration process that have affected the institutional dynamics inside the regime and the relations among members; first, the incorporation of the Democratic Clause in the Mercosur, and secondly, how has been the behavior in the intervention of the block as well as its State members in a bilateral way, in some important Governance crisis that some of the countries of the region have gone through.

Considering that today is necessary to keep the democratic regimen in order to be part of the regional integration process, it is important to analyze the role of the State members individually, as well as the Mercosur as such, in the institutional resolution of some governance crisis that have happened in the region.

Additionally, is also important for us to see how the moment influenced the countries in the threshold of their own process of integration, and how the member countries reacted facing the governance crisis. The question that remains unanswered is if democracy appears really to be a priority to be preserved in the regional block or if this priority is attached to the good development of other variables.

Key words: *Governance – Democracy – Crisis – MERCOSUR – Institutional weakness.*

INTRODUCCIÓN

A fines de los años ochenta, los titulares de los regímenes democráticos reestablecidos en Argentina y Brasil, Alfonsín y Sarney, negociaron la creación de lo que, en la década del noventa y con la incorporación de Uruguay y Paraguay al acuerdo, se convertiría en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Para muchos autores, entre ellos Costa Vaz (2002), el principal motivo de la conformación del MERCOSUR estuvo íntimamente ligado con la necesidad de consolidar la democracia no sólo al interior de los países que recién comenzaban la transición, sino también a ojos del resto del mundo. Otros autores, como Hirst (1996), plantean que la creación del mercado común debe ser relacionada con la idea de regionalismo abierto y la necesidad de los países del Cono Sur de insertarse en la economía global –altamente competitiva y regida por el libre comercio– de forma paulatina.

Sin embargo, es importante destacar que desde la implementación del Tratado de Asunción los países miembros del MERCOSUR han estado sujetos –así como sus relaciones– a vaivenes tanto internos como externos. En este contexto, nos parece relevante entender dos aristas del proceso de integración: a) la incorporación de la *cláusula democrática* en el MERCOSUR y b) la intervención del MERCOSUR y de los Estados miembros –en forma bilateral–, en

algunas de las importantes crisis de gobernabilidad que han sufrido los países de la región.

El presente trabajo buscará mostrar qué rol jugaron los países del MERCOSUR en la resolución institucional de este tipo de crisis. Con el fin de alcanzar este objetivo, primero se analizarán los antecedentes históricos y las condiciones particulares que permitieron el surgimiento del MERCOSUR. En la segunda parte, luego de definir de forma acabada el concepto de gobernabilidad, se desarrollará un análisis pormenorizado de las crisis más graves que afectaron a los miembros plenos de la iniciativa regional. En tercer lugar, se hará hincapié en el comportamiento de los países del bloque frente a estos escenarios y en cómo éste se ha visto influenciado por el *momento* que atravesaba el proceso de integración. Finalmente, en las reflexiones finales, estableceremos la relación entre la existencia del MERCOSUR y el manejo de las crisis de gobernabilidad de los Estados miembros.

1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL MERCOSUR

Desde los años sesenta pueden rastrearse en América Latina diversos intentos de integración regional. Aun cuando cada uno de éstos, representa un tipo de integración distinta, no cabe duda de que deben ser tenidos en cuenta como antecedentes de lo que se ha constituido como el intento más exitoso en la región: el MERCOSUR.

En este contexto, es necesario mencionar, tal como lo hace Valls Pereira (1999), que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en conjunto con una serie de acuerdos bilaterales, deben ser considerados como las primeras aproximaciones al regionalismo en América Latina más allá del alcance diferencial al que cada uno de ellos apuntó.

Tanto la ALALC como la ALADI se crearon con el objetivo de constituir una zona de libre comercio. En vistas al proteccionismo imperante en la región –sumida en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones– la dificultad de las negociaciones, en especial en lo referente al cumplimiento de los tiempos acordados para la reducción de las barreras arancelarias, no tardó en hacerse notar. Estas dificultades suscitaron el traspaso de la ALALC, que establecía 12 años para la conformación de la zona de libre comercio, a la ALADI que, sin imponer tiempos o instrumentos para la reducción arancelaria, apuntaba a establecer tarifas preferenciales entre los miembros interesados (Valls Pereira, 1999). Este regionalismo económico alcanzó pobres resultados. Los débiles arreglos institucionales y las políticas económicas derivadas de las visiones domésticas, atentaron contra la integración regional en un mundo signado por la preponderancia norteamericana (Telo, 2001).

Paralelamente, en el Cono Sur, los últimos gobiernos burocrático-autoritarios posibilitaron el acercamiento diplomático entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay; que serviría de base para los acuerdos firmados durante la transición democrática y daría lugar a un regionalismo más profundo. Estos acuerdos y organizaciones regionales, de acuerdo con Telo (2001), implicaban vínculos en cuestiones amplias, tales como la seguridad, la economía y el comercio, y proveían estabilidad, así como un constante intercambio de información.

Es importante destacar que fue durante la reinstauración de los gobiernos democráticos que las iniciativas para crear nuevos acuerdos regionales se fortalecieron. Como explica Fawcett (1995), la liberalización política ayudó a producir un ambiente más receptivo para la interdependencia, tanto a nivel regional como global.

En el caso de Argentina y Brasil –cuyas dictaduras culminaron en 1983 y 1985, respectivamente– la política exterior encontró un importante elemento de convergencia: el compromiso con la restauración y la consolidación democrática. Como bien apunta Costa Vaz (2002), tanto Argentina como Brasil enfrentaron el desafío de superar las desconfianzas regionales –provenientes de las hipótesis de conflicto sostenidas durante los años setenta– y de apuntalar a Latinoamérica como espacio privilegiado de actuación política, diplomática y económica. Para Argentina, en particular, el principal articulador de la política exterior era la protección y consolidación de la democracia, al tiempo que se procuraba fortalecer las instituciones recién reinstauradas y la promoción de los derechos humanos.

En este escenario –tras el establecimiento de protocolos bilaterales– se concretó el Programa para la Integración y Cooperación Económica (PICE) en 1986, focalizado en acuerdos sectoriales que buscaban consolidar los procesos industriales y permitían actuar de forma cooperativa frente a problemas comunes, con el objetivo de generar confianza. En este sentido, tal como señala Hirst (1996), el PICE no sólo aumentó sustancialmente el comercio bilateral, sino que también generó una base de apoyo para la integración bilateral de los representantes de los cuadros burocráticos y de las elites políticas y económicas. Sin embargo, las dificultades que debieron enfrentar ambos países a nivel económico llevaron a la inoperancia de gran parte de los protocolos del programa, lo que condujo a una revisión de la estrategia inicial y a la firma de un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988), que dejaba de manifiesto la voluntad de las partes de continuar con el proceso de integración bilateral.

Finalmente, fue el acta de Buenos Aires, firmada en 1990 entre Argentina y Brasil, la que concluyó con las negociaciones para alcanzar la integración anticipando la creación del Mercado Común para 1995. A pesar de los cambios de gobierno, quedaba claro que existía la voluntad política necesaria para continuar con el proceso de integración, reafirmado también en el ámbito de la ALADI con el

Acuerdo de Complementación Económica que preveía la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para el 1 de enero de 1995.

Adicionalmente, como ambos países pretendían darle alcance subregional a este proceso, el Tratado de Asunción –firmado el 26 de marzo de 1991– incorporó a Uruguay y a Paraguay al proyecto impulsado por Argentina y Brasil. Dicho tratado estableció la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el 1 de enero de 1995. Este nuevo proceso de integración tenía como objetivo alcanzar una liberalización comercial de mayor alcance entre los países miembros y permitía responder a la demanda regionalizadora de la economía global. El tipo de regionalismo adoptado por el MERCOSUR pone de manifiesto que las negociaciones se desarrollan entre los Estados miembros, y es el carácter de éstas lo que determina el alcance de las instituciones y el tipo de cooperación generada. Como apuntan Rhodes y Mazey (1995), los resultados de la cooperación son producto de intereses previos, sean públicos o privados, y de vínculos transnacionales que van de un tema a otro, materializados en las relaciones entre las distintas elites políticas y económicas, que son considerados actores centrales.

En la actualidad, el Mercosur está constituido por cuatro miembros plenos –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– y seis Estados asociados, que se han ido incorporando paulatinamente, a saber: Chile (1996), Bolivia (1997), Perú (2003), Colombia, Ecuador y Venezuela (2004).

2. GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y MERCOSUR

Los países del MERCOSUR han sufrido importantes crisis de gobernabilidad, e incluso algunas de ellas han llegado a poner en riesgo la democracia. En este contexto y considerando que *“la democracia constituye un valor esencial para la existencia del MERCOSUR”* (Consejo del Mercado Común, 1999) es importante entender la magnitud del problema, así como también cuál ha sido el rol desempeñado por los países miembros en cada una de las crisis.

2.1. Hacia una definición de Gobernabilidad

La gobernabilidad, entendida como concepto surgido en los años setenta en Europa, comenzó a ser analizada en América Latina en los 80' en consonancia con la ola de democratización que vivió el subcontinente. Sin duda, es en los regímenes democráticos donde la gobernabilidad adquiere relevancia teniendo en cuenta que, en gran medida, la estabilidad y *buena salud* de los gobiernos depende de su eficacia y eficiencia a la hora de resolver las demandas sociales.¹ Sin embargo, lo

1 En Sudamérica abundan ejemplos de gobiernos democráticos que entregaron el mando antes de que terminara el período establecido constitucionalmente. Algunos de ellos fueron: Raúl Alfonsín y Fernando De la Rúa, en Argentina; Raúl Cubas Grau, en Paraguay; Fernando Collor de Melo, en Brasil; y Carlos Andrés Pérez en Venezuela.

antedicho no implica que los gobiernos autoritarios no puedan enfrentar problemas de gobernabilidad, sino que cuentan con herramientas –tales como la represión, la censura o el engaño– para evitar las consecuencias que una seria crisis tendría en un gobierno democrático.

Tal como apunta Camou (2001), el manejo ineficaz de las cuestiones económicas, la incapacidad a la hora de responder a las necesidades sociales básicas, las tensiones institucionales, la existencia de un marco de violencia y la erosión de la legitimidad democrática –como resultado de episodios de corrupción y de enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales– son factores que provocan situaciones de (in)gobernabilidad en los países sudamericanos. Es así como la erosión de las instituciones, a partir de la apatía que despierta en la sociedad civil la forma en la que se manejan el poder y las políticas públicas, termina por generar serios escollos a la gobernabilidad democrática. En este sentido, es indispensable no perder de vista la importancia de la noción de *accountability* –entendida como el deber de los gobernantes de rendirles cuentas a los ciudadanos y de manejar una agenda que incorpore las demandas sociales– ya que cuando ésta falla, comienza el proceso de deslegitimación de la esfera política.

En el marco de lo que Camou apunta como tres procesos complejos, a saber: la reforma del Estado, las transiciones y consolidaciones democráticas y los procesos de crisis, ajuste y reestructuración económica; los problemas de gobernabilidad comenzaron a ocupar las agendas políticas de los países de la región.

Pero, ¿Qué se entiende por gobernabilidad? De lo expuesto por Pasquino (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1998) puede derivarse que este concepto debe ser definido integrando diversos aspectos, referidos a los procesos que se desarrollan dentro del sistema político y hacen al accionar efectivo del gobierno. Estos aspectos comprenden los recursos y la capacidad del gobierno y de los gobernantes, al tiempo que no deben perderse de vista las demandas, el apoyo y los recursos de los ciudadanos. A fin de enriquecer esta definición, es importante destacar algunos de los componentes de la gobernabilidad. Como apunta Carrillo Flores (2001), la idea de gobernabilidad: a) implica estabilidad política, asociada a condiciones de integración socioeconómica interna, fortaleza de las instituciones democráticas y participación ciudadana en la toma de decisiones; y b) requiere de confianza, seguridad y previsibilidad, incluyendo un marco legal apropiado; protección de los derechos fundamentales; eficiente asignación de los recursos públicos; responsabilidad de gobierno; y honestidad y transparencia en la administración del Estado, en todos sus niveles.

Por su parte, Tomassini destaca que la gobernabilidad de la democracia *“depende de la capacidad de los gobernantes, los ciudadanos y sus intermediarios –antiguos y nuevos– para lograr consensos que hagan posible formular políticas que permitan responder equilibradamente a lo que la sociedad espera del gobierno”*

(2001:45). Este autor, como Camou, destaca que la gobernabilidad no depende exclusivamente de factores políticos sino que también deben considerarse cuestiones tecnológicas, económicas, sociales e internacionales –en un contexto de sociedades complejas y altamente globalizadas–. En este sentido, el desarrollo económico, la existencia de oportunidades y la inserción del Estado en el mundo no deben ser pérdidas de vista.

Prats i Catala plantea, en cambio, que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades y no de sus gobiernos. En sus palabras: “*se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado*” (2001:82). De acuerdo a esta concepción, además de depender de la calidad y la capacidad de los gobiernos, la gobernabilidad depende también de los valores, las actitudes y los modelos que prevalecen en la sociedad civil; por ejemplo, considerando que la gobernabilidad es “*la suma de muchas vías por las cuales los individuos y las organizaciones, públicas o privadas, administran sus negocios comunes. Es un proceso continuado a través del cual los intereses opuestos o diversos pueden ser acomodados y se puede adoptar un curso de acción cooperativo*” (Prats i Catala, 2001:84).

Más allá de cual sea el alcance del concepto de gobernabilidad que se acuñe, es importante destacar que la preocupación respecto de los escollos generados en este terreno, refiere particularmente a los regímenes democráticos. En su interior, los problemas pueden surgir en la esfera política, pero terminan por convertirse en una cuestión social considerando que llevan a la apatía y al cuestionamiento de los funcionarios públicos y de las instituciones democráticas.

Como afirma Carrillo Flores “*la institucionalidad política moderna se encuentra plasmada en el Estado Democrático de Derecho como garantía para el reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía. En ese orden de ideas, la debilidad de las instituciones pone en entredicho los derechos y las libertades, y por ello la crisis de legitimidad de una sociedad política encuentra su explicación en la baja eficacia para procesar las demandas sociales*” (2001:11). En este sentido, parece existir un círculo vicioso difícil de sortear: la debilidad de las instituciones –provocada por diversos factores– genera una importante crisis de legitimidad, en lo que respecta tanto a la clase gobernante como a las instituciones en sí mismas, que hace surgir un cierto grado de descreimiento que termina por convertirse en apatía por parte de la sociedad civil. Esa apatía, a su vez, continúa debilitando las instituciones democráticas al punto de poner en jaque al Estado de Derecho y dar lugar al surgimiento de formas alternativas de resolución de conflictos que involucran a actores no gubernamentales y, en muchos casos, criminales. De esta forma, al interior de los Estados, el imperio de la ley no logra imponerse por sobre los intereses particulares, que se maximizan en detrimento del bien común.

La imposibilidad de los actores estatales en aquello que tiene que ver con la autoridad del Estado frente a su ciudadanía y a su incapacidad a la hora de garantizar bienes comunes, así como de ejercer su soberanía de forma efectiva –tanto en lo relativo al control de su territorio como en lo que respecta a los flujos que traspasan sus fronteras– posibilita tanto el asentamiento de organizaciones criminales, como el surgimiento de liderazgos autoritarios, que se encargan de ocupar la brecha abierta entre las elites políticas y la sociedad civil. Estos nuevos actores, proveen protección, mecanismos de resolución de controversias y bienes que el Estado es incapaz de garantizar; de esta manera, ganan legitimidad frente a la sociedad civil, al tiempo que contribuyen a debilitar aun más las instituciones políticas y a erosionar en mayor medida el nivel de apoyo que la ciudadanía le otorga a los gobernantes y a la democracia.

De acuerdo al más reciente informe del Banco Mundial, la gobernabilidad puede ser medida tomando seis variables claves: 1) Considerando el alcance de la voz de los ciudadanos y viendo la eficacia del mecanismo de *accountability*, referente a la capacidad que tienen los ciudadanos para participar de la elección del gobierno, así como también a la libertad de expresión, de asociación y de prensa existente en un Estado determinado; 2) Observando la estabilidad política y la ausencia de violencia, que están relacionadas con las percepciones sobre cuán posible es que un gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios no constitucionales o violentos, que incluyen tanto la violencia interna como el accionar del terrorismo; 3) Analizando la efectividad del gobierno, relacionada con la calidad de los servicios públicos y civiles, así como también con el grado de independencia que el gobierno tenga de las presiones políticas, la calidad del proceso de formación de políticas y su implementación, y la credibilidad del gobierno en cuanto al compromiso que asumido con dichas políticas; 4) Observando la calidad regulatoria, referente a la capacidad del gobierno de formular e implementar políticas y regulaciones que posibiliten y promuevan el desarrollo del sector privado; 5) Monitoreando el imperio de la ley, que busca medir hasta qué punto los agentes tienen confianza y se atienen a las reglas de la sociedad, y, se enfoca en particular en la calidad del *enforcement*, la policía, la justicia, así como la probabilidad de que se desarrollen el crimen y la violencia; y 6) Chequeando el control de la corrupción, que hace referencia a hasta qué punto el poder público es ejercido para la adquisición de ganancias privadas, teniendo en cuenta tanto la gran corrupción como la pequeña corrupción, y el grado de colonización del Estado por parte de elites o intereses privados (World Bank Institute, 2006).

En vistas a lo descrito en el presente punto, es posible entender cómo una crisis de gobernabilidad puede terminar por poner en jaque el régimen democrático vigente. Como ya ha sido mencionado, los países del MERCOSUR han sufrido severas crisis de gobernabilidad y, en más de una oportunidad sus vecinos han tenido que intervenir –de distintas formas– para evitar la caída del régimen.

2.2. Las crisis de gobernabilidad en los miembros del MERCOSUR

a) *El intento de golpe de Estado en Paraguay (1996)*

La elección presidencial de 1993 en Paraguay demostró que si bien se respetaban los procesos electorales y las instituciones comenzaban a funcionar –tras la reciente reinstauración de la democracia– la “vieja forma de hacer política” seguía presente e iba a dominar la escena en los años subsiguientes. La victoria de Juan Carlos Wasmosy lo dejó de manifiesto. Su triunfo en las elecciones internas del Partido Colorado estuvo plagada de acusaciones cruzadas entre su facción y otra más tradicionalista, encabezada por Luis María Argaña.

La derrota de Argaña fue uno de los elementos que contribuirían a debilitar al gobierno electo. A las dificultades de gobernabilidad generadas por la inexistencia de la mayoría absoluta –por parte del oficialismo– se le sumaron las divisiones al interior mismo del Partido Colorado: desde la facción más tradicional, Argaña se encargó de dificultar las tareas del Poder Ejecutivo, mientras que el general Lino Oviedo empezaba a constituir un problema para el liderazgo de Wasmosy.

En ese contexto, y considerando que el apoyo a Oviedo alcanzaba el 20% dentro del Partido Colorado, a lo que se le sumaba el apoyo de sectores no agrupados políticamente (Di Tella, 2003), Wasmosy intentó reducir la influencia del comandante del Ejército, pidiéndole la renuncia. Como destaca Zagorsky (2003), Oviedo se había estado preparando para las elecciones de 1998 y su influencia creciente preocupaba al presidente, que había necesitado de su apoyo para llegar al gobierno cuando la facción de Argaña intentaba ganar las internas del partido. Oviedo, no sólo no entregó su renuncia sino que presionó al presidente, generando lo que terminó siendo el intento de golpe de Estado de 1996.

En este contexto, el Presidente Wasmosy fue apoyado no sólo por movilizaciones espontáneas provenientes de diversos sectores de la sociedad civil, sino también por gobiernos extranjeros –especialmente los países del MERCOSUR y Estados Unidos–, la OEA y la mayor parte de las Fuerzas Armadas, que se mantuvieron leales y respetaron el mandato elegido democráticamente.

De cualquier manera, es importante destacar que el apoyo al gobierno democrático por parte de la sociedad civil, no se tradujo en un castigo inmediato para el líder golpista sino todo lo contrario. La estrecha relación existente entre el poder político y el sector castrense generó diversos escollos a la hora de juzgar a Oviedo. Llamativamente, el ex general continuó participando de la vida política y valiéndose de la figura carismática que había construido estando en el poder durante el gobierno de Wasmosy (Molinas, Pérez Liñan y Saiegh, 2004).

La crisis institucional desatada por el intento de golpe de Estado liderado por Oviedo fue superada gracias al apoyo internacional que recibió el régimen democrático. De ninguna forma esto implica que el sistema político no haya sido dañado; por el contrario, la estabilidad del presidente, y de la democracia, parecían depender más de los aliados externos del régimen, que del apoyo interno que pudieran darle el partido, la sociedad civil o las Fuerzas Armadas.

b) *El asesinato del vicepresidente paraguayo (1999)*

La crisis política desatada casi desde el inicio del gobierno de Cubas Grau (1998), llegó a su punto máximo con el asesinato del Vicepresidente Luis María Argaña. Inmediatamente, las acusaciones sobre quién había ideado el crimen recayeron sobre Oviedo, su enemigo acérrimo. La reacción popular y de diversos sectores políticos, materializada en agitaciones, fue consecuencia directa de las sospechas que giraban alrededor del asesinato de Argaña perpetrado en marzo de 1999.

Cubas Grau, que enfrentaba la posibilidad de pasar por un juicio político impulsado por el Congreso, decidió arrestar a Oviedo con el fin de acallar las manifestaciones públicas que terminaban deliberadamente en enfrentamientos entre *argañistas* y *oviedistas*. Durante una sesión extraordinaria, en la que se iba a votar el enjuiciamiento del presidente, las tensiones entre los distintos sectores socio-políticos terminaron en un brutal enfrentamiento donde la represión dejó un saldo de 8 muertos, hecho conocido como el “Marzo Paraguayo”. Finalmente, la presión sobre Cubas Grau se volvió inmanejable y el presidente debió renunciar y exiliarse en Brasil.

La crisis desatada se resolvió de acuerdo a lo previsto por la Constitución; el presidente del Senado, Luis González Macchi, se hizo cargo de la presidencia de la nación preservando así la democracia. El régimen, por muy frágil que fuera, había sido preservado en una situación de extrema violencia política y social.

Durante esta crisis, y gracias al establecimiento de la *Cláusula Democrática* por parte del MERCOSUR (1998), los Estados miembros emitieron un comunicado apoyando la democracia en Paraguay y su proceso de normalización, así como a su fortalecimiento institucional. En este sentido, es importante destacar que la Cláusula Democrática, prevé la exclusión del bloque de cualquiera de sus miembros en caso de que su gobierno haya llegado al poder por medios no constitucionales o violentos. Como bien apunta Narich (2003), la resolución adoptada se basó en la experiencia de los países miembros durante el intento de golpe de Estado en Paraguay. Cuando Oviedo intentó tomar el poder, los países signatarios del MERCOSUR presionaron de forma bilateral para evitar el colapso del régimen democrático. En vistas de ese accionar, decidieron incorporar un mecanismo de acción conjunta al interior del bloque que encauzara y fortaleciera las acciones unilaterales.

En el caso puntual de la crisis de 1999, es importante destacar que la resolución institucional se debió al balance de poder al interior de Paraguay y no a la intervención de actores externos como había sucedido en 1996. Sin embargo, este episodio –además de la declaración conjunta– suscitó el refuerzo de la Cláusula Democrática del MERCOSUR en el año 2000. En esa oportunidad, los Estados acordaron conducir consultas políticas en caso de que alguno de los sistemas democráticos de los países miembros fuera amenazado.

c) *La crisis política argentina del 2001*

Fernando De la Rúa, llegó a la presidencia en 1999 de la mano de La Alianza, una coalición de partidos políticos que además de incluir a la Unión Cívica Radical (UCR) y al Frente País Solidario (FREPASO) incluía a otros partidos progresistas –más pequeños– del espectro político argentino. La victoria electoral de De la Rúa con el 48 por ciento de los votos contra el candidato peronista Eduardo Duhalde tenía, de acuerdo a lo expuesto por Fernández Gilberto (2003), un doble objetivo: poner fin tanto al dominio de una clase política cleptocrática, como a la recesión económica. De acuerdo con Dibaño y Lewkowicz (2005), el gobierno tenía la voluntad de acabar con la corrupción imperante e incluir a los sectores sociales marginados, baluartes que lo habían llevado al poder, en clara oposición a la administración de Carlos Menem.

Sin embargo, la imposibilidad para establecer una política económica que permitiera la materialización de los objetivos que habían favorecido su elección, terminó por erosionar la alianza política que lo sustentaba pasando, de esa forma, a depender del apoyo peronista. El peronismo, por su parte, se encontraba fuertemente fracturado pero había logrado reconstituir su legitimidad política en las elecciones de la provincia de Buenos Aires. En este contexto “*el gobierno de Fernando De la Rúa sufrió un fuerte aislamiento casi desde su comienzo. La carencia de apoyos concretos se vio tanto desde el punto de vista partidario como del de la relación con los diferentes actores sociales*” (Dibaño y Lewkowicz, 2005).

La inoperancia de las medidas económicas y el establecimiento del *corralito financiero* en 2001 –reglamentado luego de la fuga masiva de capital– implementados por el Ministro de Economía, Domingo Cavallo, que impedía a los ahorrantes retirar el total de su dinero en efectivo de los bancos terminó por quebrar un escenario donde la violencia social se veía plasmada en manifestaciones, cacerolazos, apagones voluntarios e incluso saqueos. La grave crisis económica, la protesta social –conducida especialmente por la clase media– y la falta de apoyo por parte de la clase política, generaron la caída de De la Rúa. Así, la incertidumbre sobre cómo se iba a resolver el conflicto institucional considerando que el país no tenía vicepresidente, ya que Carlos Álvarez había renunciado más de un año antes y no se lo había reemplazado, se instaló en la sociedad argentina. La Ley de Acefalía,

en este escenario, le otorgaba el poder al Presidente de la Cámara de Senadores, el peronista Eduardo Caamaño.

La historia argentina reciente hacía difícil prever el desenlace de los acontecimientos. Por un lado, en la memoria colectiva estaba fresca la extendida época de la hiperinflación (1988-1992) y, por el otro lado, los intentos de golpe de Estado perpetuados durante los gobiernos de Alfonsín y Menem generaban miedo –la memoria histórica refería a la última dictadura militar– en una situación de acefalía poco convencional aun cuando, como señala Acosta respecto al Cono Sur “*está fuera de su horizonte la alternativa del autoritarismo político bajo la figura de la dictadura, con especial protagonismo de las FFAA*” (Acosta, 2005:3). En este contexto, la elite política logró encauzar la transición y, luego de cuatro presidentes en dos semanas, la asamblea legislativa eligió a Eduardo Duhalde como la cara del Poder Ejecutivo. El líder peronista logró completar el mandato que le correspondía a De la Rúa y las elecciones presidenciales del 2003 se desarrollaron sin sobresaltos.

Durante esta crisis, el MERCOSUR reunió a los presidentes de los países miembros en Montevideo y emitió una declaración conjunta, de la que participaron también los asociados: Chile y Bolivia. En la mencionada declaración, no sólo se lamentaron los sucesos ocurridos, sino que también se manifestó la voluntad de “*acompañar todos los esfuerzos de la República Argentina, dirigidos a la recuperación política, económica y social, en un clima de serenidad y decisión*” (Declaración Conjunta de los Presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, 2001). Adicionalmente, los Estados miembros manifestaron su convencimiento de que la situación sería superada en el marco del sistema democrático “*como único camino aceptado por la región para resolver estas dificultades*” (Declaración Conjunta de los Presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, 2001).

3. MERCOSUR, CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y JAQUE A LAS DEMOCRACIAS

Desde la firma del Tratado de Asunción y, en particular tras el acuerdo en Las Leñas y la inclusión de la Cláusula Democrática en el MERCOSUR, ha quedado claro que “*la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR*” (Declaración Presidencial, 1996). Además, es necesario no perder de vista que fue la reinstitución de los regímenes democráticos en el Cono Sur lo que permitió el avance en las negociaciones que dieron como resultado la creación del mercado común. En este escenario, la cooperación entre los Estados miembros requiere la organización política de los mismos en base al ejercicio efectivo de la democracia representativa, y es responsabilidad de todos utilizar los mecanismos a su disposición para evitar el establecimiento de regímenes instaurados por medio de la violencia.

Sin embargo, y a pesar de los deseos de los Estados miembros, los países de la región han debido sufrir más de una crisis de gobernabilidad. Algunas de estas crisis, como las mencionadas en el trabajo,² han llegado a poner en jaque la continuidad del régimen democrático afectado. Por ese motivo, han suscitado la intervención –de distintas maneras– de los miembros del bloque que han buscado contribuir a la continuidad de la democracia en la región, no sólo por considerarla el mejor régimen posible, sino también porque es el único sistema que permite el desarrollo de la integración en un contexto de alta interdependencia.

Sin duda, la variación de la forma de intervención de los países del MERCOSUR en este tipo de crisis está relacionada con dos variables centrales: en primer lugar, la variable temporal, que toma en cuenta no sólo las normas vigentes al momento de la crisis de gobernabilidad, sino que también debe considerar los vaivenes que ha sufrido el MERCOSUR; y, en segundo lugar, la gravedad de la crisis en desarrollo.

Por lo antes expuesto, es necesario diferenciar las tres grandes crisis analizadas en el presente trabajo. Queda claro que, en lo que se refiere a la gravedad, el intento de golpe de Estado en Paraguay debe ser colocado en el primer lugar. Sin duda, la amenaza a la continuidad del régimen democrático fue más tangible en esta crisis, no sólo porque un liderazgo autoritario intentó hacerse del poder por medios violentos, sino también porque una parte significativa de la sociedad civil apoyó su iniciativa. Además, como hemos visto, la salida institucional de la crisis debió ser refrendada por actores externos como la OEA y los presidentes del MERCOSUR y Estados Unidos. En segundo lugar, por ser el escenario más incierto y complejo, considero que debe ser señalada la crisis argentina. A la abrupta caída de un presidente elegido democráticamente, se le sumó la carencia del vicepresidente y la tensión en el escenario político, considerando que la Ley de Acefalía posicionaba al principal partido opositor como sucesor –partido que, a la vez, fue acusado de haber contribuido al caos y a la desestabilización del gobierno–. Finalmente, la tercera crisis mencionada debe ser tenida en cuenta por el asesinato del vicepresidente paraguayo, la ola de violencia política y la reacción de la sociedad civil, aun cuando no puede decirse que haya puesto en jaque, de forma directa, al régimen democrático. En realidad, esa crisis debilitó las instituciones y generó una fuerte deslegitimación de la clase política, corroyendo así el Estado de Derecho.

En cuanto a la variable temporal, es indispensable dividir el desarrollo del MERCOSUR en dos etapas (Da Motta Veiga, 2005): la etapa inicial (1995-1999), abarca desde la implementación del Tratado de Asunción hasta la crisis del real; la segunda etapa (1999-en adelante), comienza con la devaluación de la moneda brasileña y continúa con la crisis económica argentina, extendiéndose hasta

2 También podrían ser incluidas las crisis que han sufrido Ecuador y Bolivia, principalmente, pero han sido dejadas de lado en este trabajo por ser estos países miembros asociados y no plenos.

la actualidad. Además, es necesario tener en cuenta que en la primera etapa del MERCOSUR, el impulso inicial del proceso de integración colaboró en el desarrollo de normas que contemplaran un posible quiebre democrático, así como las acciones a desarrollar por parte de los países miembros. Por otra parte, en esta fase, el fortalecimiento del MERCOSUR parecía ocupar un lugar privilegiado en la agenda de los países miembros. Como consecuencia de estas características, en este período no sólo se intervino bilateralmente en la contención de la crisis paraguaya de 1996, sino también se incluyó la cláusula democrática como condición *sine qua non* para formar parte del proceso de integración. En cambio, en la segunda etapa, los países miembros se centraron más en sus problemas internos —especialmente económicos— y relegaron la importancia del fortalecimiento del MERCOSUR. Muy por el contrario a lo sucedido en la primera fase, los países en crisis parecían dejar de lado el acuerdo para centrarse en sus propios conflictos —adoptando incluso medidas proteccionistas contra los miembros del bloque— en lugar de buscar un sustento en el que fortalecerse. En este lapso, el desarrollo institucional fue prácticamente inexistente y, como hemos visto, durante las crisis de gobernabilidad que se suscitaron en los países miembros tan sólo se desarrollaron encuentros que dieron como resultado acciones meramente declaratorias. Lo que llama la atención en este sentido es que, como resultado del desarrollo de la primera etapa del MERCOSUR, los elementos para enfrentar las crisis de gobernabilidad estaban disponibles y, sin embargo, no se hizo uso de ellos.

4. REFLEXIONES FINALES

Si bien es claro que las crisis de gobernabilidad son situaciones sumamente complejas, que deben ser analizadas a la luz de una serie de variables internas, que incluyen no sólo a la esfera política, sino que se hacen extensivas a las esferas sociales y económicas, al tener la capacidad de poner en jaque a los regímenes democráticos, es necesario contribuir de todas las formas posibles para evitar que se desarrollen o, al menos, colaborar para contenerlas.

Sudamérica parece estar atravesando un período donde las crisis de gobernabilidad se hacen cada vez más frecuentes. Amén de las aquí mencionadas, es necesario destacar que la mayoría de los miembros asociados del MERCOSUR —Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela— también han sufrido graves dificultades que han puesto en jaque al régimen establecido. La ventaja de los miembros plenos del bloque —a la que adhieren también Chile y Bolivia— es que cuentan con un mecanismo institucional que prevé la cooperación del MERCOSUR en estos casos. Dicha cooperación puede ser de carácter meramente declaratorio, como fue en los casos de Paraguay (1999) y Argentina, o bien puede verse plasmada en una reunión de tipo consultivo, que determine el camino a tomar siempre con el objetivo de preservar la democracia.

Sin embargo, es evidente que más allá de la existencia de mecanismos institucionales, la voluntad política en este tipo de situaciones es clave. Si bien ésta

no se pone en tela de juicio, es indiscutible que los vaivenes del MERCOSUR han influenciado en la capacidad de los miembros para cooperar durante estos trances. Como hemos visto, desde 1999, los países del bloque regional le han dado prioridad a sus agendas domésticas aun cuando las mismas pudieran dañar el tipo de integración alcanzado. Es por eso que, en un contexto donde el fortalecimiento del MERCOSUR no ocupa un lugar privilegiado, es difícil pensar en el despliegue inmediato y efectivo de los mecanismos institucionales existentes para cooperar durante una crisis de gobernabilidad. Los países miembros parecen demasiado cerrados en sí mismos y esto puede ser peligroso, no sólo para la integración regional, sino también para el mantenimiento de regímenes democráticos que sean más que sistemas donde existe la alternancia en el poder y las elecciones libres están garantizadas.

Es claro que el MERCOSUR nunca logró consolidar un tipo de integración profunda que excediera las negociaciones tanto intergubernamentales como entre las elites económicas de la región. La autopreservación parece seguir siendo la premisa que guía el comportamiento de los países miembros, poniendo escollos no sólo al desarrollo económico de la región sino también al fortalecimiento institucional. Mientras los Estados miembros continúen encerrados en sí mismos, una integración profunda es impensable y, por tanto, la cooperación seguirá siendo restringida.³ El círculo vicioso parece no poder romperse: los conflictos internos generan un alejamiento del bloque regional y llevan a sus miembros a centrarse en resolver sus propios problemas, pero, dicho alejamiento reduce la posibilidad de cooperación por parte de los otros Estados a la hora de enfrentar problemas que, muchas veces, exceden la capacidad de acción del país que los sufre.

En este escenario, sin un cambio de actitud por parte de los países miembros, sin una delegación mayor de soberanía en el MERCOSUR, parece inviable que la iniciativa regional se fortalezca y, paralelamente, colabore en la resolución de los problemas internos de los Estados signatarios.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Yamandú (2005). "DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA. *Tensiones pos-transicionales en el Cono Sur de América Latina*", Mimeo, ponencia presentada en la Conferencia ofrecida en el VII Corredor das Idéias do Cone Sul, organizado por la Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), 17-19 de agosto de 2005. São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (1998). ***Diccionario de Política***, México, Siglo Veintiuno Editores.

3 Sobre intergubernamentalismo, neofuncionalismo y neorrealismo, ver HURRELL, Andrew "Explaining the resurgence of regionalism in world politics" *Review of International Studies*, Great Britain, 1995.

- CAMOU, Antonio (2001). Gobernabilidad y democracia, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, número 6, Instituto Federal Electoral, México.
- CARRAZA, Mario E (2003). Can Mercosur survive? Domestic and international constraints on Mercosur, *Latin American Politics and Society*, Summer 2003. Recuperado el 9 de noviembre de 2006 de www.findarticles.com/p/articles/mi_qa4000/is_200307/ai_n9289210/pg_1
- CARRILLO FLORES, Fernando (2001). *El Déficit de la Democratización en Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (1999). *Declaración de apoyo a la democracia paraguaya y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional* recuperado el 8 de noviembre de 2006 de www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp
- COSTA VAZ, Alcides (2002). *Cooperação, Integração e Processo negociador. A construção do Mercosul*. Universidade de Brasília, Brasil, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- DA MOTTA VEIGA, Pedro (2005). *Mercosur: Can political convergence help overcoming crisis?* recuperado el 3 de noviembre de 2006 de www.obreal.unibo.it/File.aspx?IdFile=205
- Declaración conjunta de los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (2001) recuperado el 8 de noviembre de 2006 de www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp Montevideo, 21 de diciembre de 2001
- Declaración presidencial sobre el compromiso democrático en el MERCOSUR (1996) recuperado el 8 de noviembre de 2006 de www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp Potrero de Los Funes, Argentina, Junio de 1996.
- DI TELLA, Torcuato (2003). *El Modelo Político Paraguayo. Raíces y perspectivas*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Documento de trabajo número 6, Ediciones La cruzía.
- DIBAÑO, Palmira & LEWKOWICZ, Mariana (2005). ***Cuatro Décadas de Historia Argentina: 1966-2001***, Buenos Aires, Proyecto Editorial.
- FAWCETT, Louise (1995). Regionalism in Historical Perspective en *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, University Press Oxford.

- FERNÁNDEZ JILBERTO, Alex E. (2003). El derrumbe del neoliberalismo y los regímenes políticos cleptocráticos en Argentina, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 75, recuperado el 5 de noviembre de 2006 de http://www.cedla.uva.nl/60_publications/PDF_files_publications/75RevistaEuropea/75FernandezJilberto.pdf pp. 127-135
- HIRST, Mónica (1996). ***Democracia, Seguridad e Integración. América Latina en un Mundo en transición***, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- HURRELL, Andrew (1995). Explaining the resurgence of regionalism in world politics, *Review of International Studies*, Great Britain.
- MOLINAS, José; PÉREZ LIÑAN, Aníbal y SAIEGH, Sebastián (2004). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003, *Revista de Ciencia Política*, volumen XXIV, número 2, Santiago de Chile.
- NARICH, Richard (2003). *Traditional and Non-Traditional Security Issues in Latin America: Evolution and Recent Developments*, Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper Series, January 2003, número. 42, recuperado el 12 de mayo de 2005 de www.gcsp.ch/e/publications/Other-pubs/Occ-papers/2003/42-Narich.pdf
- PRATS I CATALA, Joan (2001). Gobernabilidad y Globalización en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo.
- RHODES, Carolyn & MAZEY, Sonia (1995). Introduction: Integration in Theoretical Perspective en *The State of the European Union Volume 3: Building a European Policy* Boulder, CO, Lynne Rienner.
- TELO, Mario (2001). Introduction: Globalization, New Regionalism and the role of the European Union en *European Union and New Regionalism. Regional actors and global governance in a post – hegemonic era*, Burlington USA, Ashgate.
- TOMASSINI, Luciano (2001). Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina en *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo,
- VALLS PEREIRA, Lia (1999). Toward the Common Market of the South: Mercosur's Origins, Evolution, and Challenges en *Mercosur. Regional Integration, World Markets*, United States of America, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- WORLD BANK INSTITUTE (2006). *A decade of measuring the quality of governance. Governance matters 2006. Worldwide governance indicators*, Washington DC, The International Bank for Reconstruction and Development.

ZAGORSKI, Paul W. (2003). Democratic Breakdown in Paraguay and Venezuela: The Shape of Things to Come for Latin America? *Armed Forces & Society*, Fall 2003, Vol. 30, Issue 1, United States.

GLOBALIZACIÓN, TECNOLOGÍA Y DEFENSA: HACIA UN MODELO ESTRATÉGICO PARA CHILE*

HERNÁN L. VILLAGRÁN NARANJO**

Las consideraciones de seguridad que se deducen para Chile, en su condición de país emergente, son analizadas desde la perspectiva del análisis de sistemas mundiales. En este contexto se discute la influencia del proceso de globalización en la definición estratégica de los Estados, respecto de una mejora en el posicionamiento relativo en el continuo centro-periferia del sistema mundial capitalista. En base a la lógica predominante del sistema mundial actual, se discuten las opciones de los países periféricos más exitosos en su proceso proinserción y los efectos de esta consideración, en la factibilidad de concretar esquemas de seguridad extrarregionales. Se sugieren políticas de fuerte orientación científico-tecnológica como fundamento de una estrategia proinserción exitosa, y las correspondientes en la política de defensa coherentes con la dinámica característica del sistema y el tipo previsible de conflictos. Finalmente, se concluye que la principal, quizás única, amenaza a enfrentar consiste en demorar y, eventualmente, no llevar a cabo las transformaciones estructurales-institucionales que den soporte a un proceso de inserción efectivo.

Palabras clave: Globalización – Estrategia – Tecnología – Análisis de sistemas-mundiales – Geoestrategia – Tratados de Libre Comercio – Política Exterior de Chile – Política de Defensa de Chile – Disuasión.

GLOBALIZATION, TECHNOLOGY AND DEFENSE: TOWARDS A CHILEAN STRATEGIC MODEL

World-Systems analysis (WSA) is applied to tackle the current strategic stand of Chile. In this context the role played by globalization

* Artículo presentado en las II Jornadas Internacionales Manuel Bulnes – Seguridad energética. Desafíos de la integración, y desarrollo regionales. Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), Universidad de Santiago de Chile (USACH). 7 y 8 de septiembre de 2006.

** Analista/Consultor y Estratega-Director de Proyectos en el ámbito de la ciencia, tecnología y políticas públicas en aquellas materias y aspectos científico-tecnológicos inherentes a los temas de gobierno, estrategia de apertura económica y ajuste institucional-estructural del país, política de fomento científico-tecnológico, política exterior, política de defensa, política ambiental, globalización y seguridad internacional. Físico de formación (BSc-UTFSM), ha realizado cursos de perfeccionamiento en las áreas de desarrollo nacional, cooperación económica en el Asia-Pacífico y estrategia/defensa en Taiwán (2000), Japón (2005) y Estados Unidos (2006), respectivamente. Investigador asociado del Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio (CEADE) - Fuerza Aérea de Chile. Miembro del Comité de Asesoría Técnica de la Comisión Asesora Presidencial "Agencia Chilena del Espacio". Investigador asociado de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Entre las áreas de investigación aplicada se incluyen: Análisis de sistemas mundiales. Modelos de interacción gobierno-sector privado (competitividad, innovación tecnológica y crecimiento económico). Evolución del sistema APEC. Seguridad Asia-Pacífico. Relaciones Chile-Estados Unidos. Modelo Estratégico de Chile. Geoestrategia de los TLCs. Correo Electrónico: hernanl_villagran@yahoo.com

in defining states' strategic goals aimed at improving their relative position in the capitalist world-system is analyzed. Based on the world-systems' logic, available options to the most successful peripheral states, regarding their insertion process and the effects that arise from this condition, in setting up feasible security system regimes outside states' region are discussed. Some science-technology policy guidelines are proposed as part of a comprehensive Chilean proinsertion strategy. Defense and foreign policy implications in facing the system's dynamics and prospective conflicts are also addressed. Finally, it is worked out that to delay and not being able to carry out the institutional-structural transformations in supporting an effective insertion-oriented process is the major, may be the only one, threat to Chilean national security.

Key words: *Globalization – Strategy – Technology – World-Systems Analysis – Geostategy – Free Trade Agreements – Chile foreign policy – Chile defense policy – Deterrence.*

I INTRODUCCIÓN

La globalización, en tanto un proceso, supone profundos cambios estructurales en la funcionalidad, organización interna y respuesta de los Estados modificándose, en consecuencia, los criterios de análisis requeridos para el estudio de los fundamentos que subyacen en la interrelación entre éstos, de las nociones de seguridad que surgen de la naturaleza intrínseca de la dinámica global y, consecuentemente, la correcta identificación y evaluación de las amenazas imputables a las externalidades político-estratégicas negativas propias del proceso globalizador.

El carácter eminentemente institucional-organizacional de las adaptaciones señaladas tendría como objetivo fundamental afrontar un proceso irreversible, pero finito, que se caracteriza por impulsar una creciente independencia entre la economía y el ordenamiento político-estratégico mundial. En efecto, la lógica de la globalización sugiere que las consideraciones estratégicas tradicionalmente centradas en el Estado y definidas por este actor del sistema internacional, ya no son relevantes toda vez que los procesos globalizadores son en sí mismos los que definen las reglas de inserción al proceso incluyendo, de paso, las respuestas funcionales del Estado a las condicionantes externas. De esta manera, el ordenamiento-político estratégico mundial sostenido sobre las bases del equilibrio del poder y las nociones de seguridad tradicionales, si bien mantiene todavía una dinámica propia, no responde a las condiciones estructurales características del sistema en evolución.

El escenario ha variado de tal manera que la economía se constituye en un factor modificador de las relaciones vinculadas a la seguridad que se construyan en la región. Carlos Molina (2000), señala que *“en un sistema de interdependencia compleja los Estados están siendo sobrepasados por otros actores –relativamente*

menos importantes, pero que no se detienen en las fronteras nacionales ni se someten a lentos procedimientos burocráticos— que sostienen encuentros de beneficio mutuo que, a veces, incluyen los entes estatales”. (p. 35)

Por su parte, Juan Emilio Cheyre (2002) expresa que *“la economía ha adquirido una importancia y preponderancia fundamental por su gravitación sobre las nuevas tendencias. Así, en la práctica, la geopolítica y la estrategia mantenidas en el mundo en general, y en Sudamérica en particular, como ‘variables indómitas’, habrían cedido terreno ante el fenómeno de la globalización, integración e interdependencia”.* (p. 11)

Si bien las citas anteriores reconocen un hecho objetivo, el análisis requerido para una acertada cuantificación del grado de inserción alcanzado por el país está ausente del debate nacional y, especialmente, de la discusión relativa a la defensa y postura estratégica nacional.¹

El grado de inserción (a la globalización) alcanzado por el país define inequívocamente la posición de éste en el continuo descrito a partir de los siguientes estados “cualitativos”: a) Coexistencia de un planteamiento político-estratégico centrado en el Estado, un accionar económico autónomo y una lenta adaptación institucional (Modernización del Estado) o b) Planteamiento político-estratégico coordinado con el accionar económico, aumento de la participación de la sociedad civil en la gestión de las iniciativas pro inserción y adaptaciones institucionales en progreso efectivo que aseguren la incorporación, especialmente en el sector público, de criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y gobernabilidad.

Como se ha señalado, la globalización impone severas condicionantes al accionar de los Estados forzándolos a adaptarse mediante transformaciones y modernizaciones que abarcan lo estructural, lo relativo a la gestión pública y lo que pudiera definirse como buenas prácticas de gobernabilidad tendientes a lograr un clima político interno estable. Aquellos Estados que presenten falencias en el ámbito institucional, una excesiva influencia de la política doméstica en la formulación y ejercicio de una política exterior coherente, sean débiles y/o permitan la existencia

1 Respecto del permanente uso del término geopolítica tanto en la literatura nacional como de origen estadounidense se sugiere el siguiente párrafo de Flint (1999, p. 33): The combination of domestic concerns and global perspective has returned political geography to an agenda that at first glance is similar to that traditional geopolitics. As Mackinder and the German geopoliticians were aware, domestic concerns were related to international processes. But contemporary political geography is also quite different from the earlier geopolitics. First, the “organic state” processes that “naturalized” military aggression have been totally discredited and replaced by a less deterministic model of human agency operating within the context of particular structural constraints. Second, political geography has become critical of the way geopolitics has been used to “objectively” push the interests of a particular state. Third, national security is no longer perceived as simply a military concern but as an economic and cultural program. Finally, the state is no longer the unquestionable dominant actor or only level of analysis.

de grados de corrupción pública y/o privada, no califican para una exitosa inserción en el sistema económico globalizado.²

En base a lo dicho resulta relevante destacar que el grado de inserción del país puede verse dificultado por la actitud de los encargados de la generación de políticas nacionales, si éstos no cuentan con una acabada comprensión de los alcances de la globalización, los asesores especializados e información de alta calidad y confiabilidad. Este es un hecho no menor, que puede tener lugar en ministerios claves para un exitoso proceso de ajuste institucional.³

Los aspectos mencionados permiten establecer una suerte de clasificación en lo que respecta al nivel de compromiso, confiabilidad y grado de involucramiento del país en la estructuración de un régimen de gobernabilidad eficaz, por lo menos, a escala regional.

Sobre la base del marco descrito, es posible inferir nuevos roles a desempeñar por los países emergentes que destaquen por su fortaleza y estabilidad institucional, crecimiento económico sostenido, y potencialidades objetivas para introducir e implementar avances tecnológicos en su estrategia y proceso de desarrollo, asegurando a su vez una mayor participación e influencia en asuntos relacionados con la seguridad y la estabilidad a nivel global.⁴

En esta línea, aquellos Estados con economías abiertas y/o con cercanía relativa⁵ a importantes escenarios de relevancia estratégica, económica y política

2 Al respecto WOLF (2001, p. 190) señala: *Globalization does not make states unnecessary. On the contrary, for people to be successful in exploiting the opportunities afforded by international integration, they need states at both ends of their transactions. Failed states, disorderly states, weak states, and corrupt states are shunned as the black holes of the global economics systems.*

3 Un ejemplo altamente ilustrativo consiste en la “obligatoriedad de pertenecer al sector público” para participar de las actividades inherentes al APEC. En otras palabras, si no se es empleado público no hay posibilidades de presentar proyectos, asesorar y representar al país en las instancias propias de ese foro. La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) es enfática en reiterar esa condición (barrera) de entrada. Resulta, además, informativo señalar que en el Grupo de Trabajo Ciencia y Tecnología Industrial (APEC ISTWG) –punto focal: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)–, Chile nunca he presentado, ni menos ganado, proyecto alguno y su participación en las reuniones anuales es mínima. El autor se encuentra realizando una investigación respecto de la eficiencia/eficacia de la participación nacional en grupos de trabajo estratégicos para el país incluyendo, por supuesto, el caso del Grupo de Trabajo de Energía (APEC EWG) -punto focal: Comisión Nacional de Energía (CNE)-.

4 El autor utiliza la sigla en Inglés TFDCs (Technologically-Feasible Developing Countries) para referirse a países con las características descritas. El énfasis de la definición destaca la capacidad de esos países para hallar una estrategia de desarrollo factible/viable manteniendo las ventajas comparativas y competitivas iniciales sin comprometer la base de las mismas para, de esa manera, saltar a una economía más compleja basada en los recursos naturales, el conocimiento, la innovación y los servicios con real valor agregado. Los países recientemente industrializados (su acrónimo en inglés: Newly Industrialized Economies - NIEs) han logrado tasas de crecimiento destacables pero con un altísimo costo ambiental, alterando severamente sus cadenas productivas principalmente asociadas a las materias primas, a los productos agrícolas y al sector alimentos. Respecto del concepto de “potencia media”, éste se basa en atributos de poder más que en capacidades de adaptación institucional, gestión interna y planificación. Por lo demás, todavía no está claro cuánto poder Chile podría proyectar y en qué áreas y ámbitos.

5 Los conceptos de cercanía/lejanía adquieren, en un mundo globalizado, un significado que va más allá de la percepción geográfica de distancia física. Una buena discusión al respecto puede ser hallada en el artículo de Ricardo Riesco, “TLC y distancia geográfica”, publicado en el *Diario Financiero*, Santiago, 10 de enero de 2003.

se hallarían sujetos a una presión determinante por parte de las fuerzas globalizadoras, de tal manera que los intereses y responsabilidades nacionales se amplían funcionalmente más allá de las fronteras políticas de los mismos.⁶

El rol de la situación vecinal en el entorpecimiento de las transformaciones y ajustes estructurales-institucionales que el país debe implementar, queda de manifiesto cuando Luis Winter (2002) expresa que *“la seguridad de nuestro país se debilita en la medida que la inestabilidad y las tensiones surgen en nuestro entorno”* (p. 332). El mismo autor sugiere que para contribuir a la estabilidad del sistema internacional y evitar la aparición de tensiones, se debería mantener y profundizar la acción que se lleva a cabo en los distintos foros multilaterales y regionales de seguridad y desarme lo que requiere, en su opinión y mirando al futuro, de una política de formación de cuadros profesionales que vayan ocupando poco a poco los espacios que para el país se abran en los organismos internacionales dedicados a esas materias.⁷

Sobre la base de lo expuesto, el continuo predominio del tema subregional/vecinal en las consideraciones de seguridad del país, mantiene y fomenta una situación de inmovilidad estratégica⁸ que dificulta la expansión económica sostenida en el tiempo, y el fortalecimiento de la participación de Chile en el sistema internacional. Lo que a juicio de este autor sólo es posible lograr a través de un decidido ejercicio del multilateralismo apoyado en el ámbito interno por la asimilación de las mejores prácticas de gestión de los Estados exitosamente incorporados al proceso de globalización.⁹

De lo anterior se desprende que las opciones de participación en esquemas de seguridad, en regiones de suyo relevantes para la consolidación y proyección de los objetivos nacionales, como es la región del Asia-Pacífico, se ven reducidas y hasta difíciles de implementar si en el corto-mediano plazo las transformaciones

6 “Nuestra prioridad sigue siendo América Latina, pero no es una prioridad excluyente. El deber de nuestra defensa nacional y de nuestras Fuerzas Armadas, como lo mandan la Constitución y las leyes, es garantizar la seguridad exterior de la república, y resulta evidente que con los cambios internacionales que estamos experimentando la provisión del bien seguridad exterior ya no se logra solamente con una defensa disuasiva centrada en lo territorial. Ahora debemos participar –y cada día con mayor intensidad– en la construcción de un orden internacional lo más seguro posible y contribuir a restablecer la paz en aquellas situaciones en las que nuestros principios y nuestro interés así lo aconsejen”. Michelle Bachelet Jeria, Ex Ministra de Defensa Nacional. “Misión a Haití”, diario *La Segunda*, 5 de marzo de 2004, p. 8.

7 La estrategia de formación de cuadros debe ser total e incluir la incorporación efectiva de los cuadros profesionales ya capacitados y competitivos a la gestión de asesoría avanzada a las agencias de gobierno. Se sugiere remitirse a la nota de pie de página número 3.

8 En una primera aproximación, el concepto de “inmovilidad estratégica” tiene relación con la coexistencia de esfuerzos que existe en un país que ha optado por una gran apertura al mundo, y la distracción de medios, recursos y fuerza para atender la siempre inestable cuestión vecinal, sobre la que además no tiene capacidad de previsión.

9 Se entenderá el multilateralismo como la forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados sobre la base de principios generales de conducta (Gupta, 2003). Una definición alternativa provista por Oviedo (2003), define al multilateralismo como una especie de cooperación entre tres o más sistemas políticos que construyen acciones colectivas indivisibles, subordinando intereses nacionales a los intereses compartidos.

y modernizaciones necesarias, no cuentan con una nítida voluntad política que las sustente en el tiempo.¹⁰

Esta realidad impone, ciertamente, un doble desafío a los analistas, planificadores y estrategias nacionales, toda vez que la proyección de poder e influencia, que subyace en el modelo de desarrollo nacional, exige: a) Estabilizar la situación vecinal a la brevedad posible y b) Estructurar un instrumento militar de base tecnológica que sea capaz de acoplarse a las acciones de prevención, manejo de crisis, apoyo y operaciones de reconstrucción¹¹ en aquellas zonas cuya importancia económica, estratégica y ambiental sean críticas para los objetivos político-estratégicos del país.¹²

Simultáneamente, las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información (TI) para el ejercicio del poder conciliador,¹³ como elemento de política exterior, exigen de parte del Estado una gran capacidad para lograr credibilidad y transparencia, ambos factores altamente relevantes para un exitoso acceso a la inversión extranjera.¹⁴

Los antecedentes expuestos configuran el marco estratégico que surge, necesariamente, de la disparidad relativa asociada a los grados de inserción en la economía global y a la adopción de parámetros de conducta coherentes con el proceso. Esta disparidad de carácter estratégico da lugar a altos niveles de incertidumbre constituyéndose en el principal obstáculo a superar por la institucionalidad encargada de promover y fortalecer una adecuada integración y gobernabilidad subregional, regional, hemisférica y global en los más diversos ámbitos. En opinión de C.D. Martin (2002), y *“dentro del marco de lo especulativo que es una evalua-*

10 *“La Cancillería está haciendo lo suyo. Si nosotros somos invitados a participar como asociados a la Comunidad Andina de Naciones, me parece muy bien. Lo que ocurre es que algunos quieren contraponer la integración pacífica contra la integración sudamericana y eso es un profundo error... más aún, es una estupidez”*. *“Gazmuri (PS): Contraponer la integración del pacífico contra la integración sudamericana es una estupidez”*, diario *La Segunda*, 16 de agosto de 2006, p. 16. Palabras del senador PS Jaime Gazmuri al referirse a las opiniones vertidas por el ex Presidente Eduardo Frei, respecto de revisar el acuerdo con el MERCOSUR.

11 Lo que en inglés se denomina *“nation-building operations”*.

12 VILLAGRÁN, Hernán L., *“Globalización y geoestrategia: factores estructuradores de la política espacial de Chile”*, *Anuario CEADE 2002*, Chile, p. 75.

13 Se ha optado por utilizar la expresión *“poder conciliador”* como traducción operacional de *“soft power”* y no usar las expresiones de *“poder blando”* o *“poder suave”* para identificar a esta importante manera de accionar en el sistema internacional evitando, de esta manera, dar una connotación minimizadora o, quizás, despectiva.

14 Para KEOHANE y NYE (1998), el poder conciliador consiste en obtener el resultado esperado dado el hecho de que hay otros actores que desean alcanzar el mismo objetivo. Consiste en poseer la habilidad para alcanzar metas a través de una positiva conciliación de intereses sin recurrir a la coerción. Este accionar opera sobre la base de convencer a otros actores o hacerlos partícipes para concordar normas o configurar mecanismos institucionales que produzcan el objetivo perseguido. También puede decirse que el ejercicio del poder conciliador pasa por la capacidad de definir una agenda utilizando estándares e instituciones que se ajuste a las preferencias de los otros actores involucrados. Su exitosa aplicación depende, ciertamente, del grado de persuasión de la información que un actor libremente desea transmitir. En términos concretos, si un Estado puede lograr que su poder se perciba como legítimo ante los restantes actores y configura alguna manera institucional a escala internacional que motive a los demás para definir sus intereses de manera compatible, éste puede no necesitar recurrir a métodos tradicionales de influencia económica o incurrir en onerosos gastos militares.

ción a largo plazo del impacto de la proliferación de regímenes regionales e incluso globales en la situación mundial actual, se puede afirmar que la expansión de los regímenes internacionales, con lo lenta e intermitente que pueda ser, es parte de un proceso más profundo de transformaciones en el sistema internacional. Los Estados están enfatizando, con mayor fuerza que en el pasado, estrategias de manejo conjunto del mundo a través de sistemas de auto y mutuo control. La progresiva conformación de regímenes internacionales está contribuyendo a generar elementos de gobernabilidad en un sistema de tradicionalmente se ha caracterizado por la anarquía". (p. 52)

Desde la perspectiva regional, en el caso que la comunidad de Estados-Naciones allí presentes tengan grados dispares de inserción, el cuadro estratégico se configura a partir de la coexistencia del conflicto potencial interestatal, el predominio de las amenazas de origen social y la cooperación en distintos niveles, especialmente, entre aquellos Estados más comprometidos con el proceso globalizador. La posibilidad que el conflicto interestatal esté presente en áreas en las que la globalización ha logrado posicionarse en un alto grado parece remota¹⁵. Ciertamente, la aplicación del poder militar en su forma tradicional estaría quedando acotada a aquellas regiones del globo que no participan de la globalización, ya sea por razones culturales, institucionales, religiosas, ideológicas o porque rechazan de plano la integración a un proceso cuyos pilares fundamentales lo constituyen la economía de libre mercado y la democracia liberal, ambas expresiones "culturales" de occidente.

II EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE LAS CONCEPCIONES DE SEGURIDAD

La globalización como uno de sus efectos más evidentes, ha dado lugar a una compleja matriz de relaciones causa-efecto, cuyos impulsos políticos resultantes pueden ser mejor entendidos a través de la reevaluación de los conceptos estáticos de seguridad, de tal manera que para comprender el orden actual, los cambios contemporáneos deben ser estudiados desde la perspectiva sistémica-histórica, enfatizando la observación en el proceso dinámico por sobre los eventos de corto período.¹⁶

Los realistas sugieren que, en un mundo Hobbesiano, la persistencia del Estado en el tiempo yace en el centro de toda acción. Si bien la paz de Westfalia

15 Resulta de interés lo señalado por GRAY (2005): "All things are possible, but they are not all equally probable. By the 2020s and then beyond, the defining threats of the century most likely will stem from a dangerous combination of the return of active great-power geopolitical rivalry and an accelerating global environmental crisis. Those theorists who would have us believe that in the information age geography does not matter will be shown to have been comprehensively in error. Global warming inevitably will place a premium upon old-fashioned territoriality. To coin a phrase, 'information technology grows no potatoes'. Land, indeed access to material resources, will be at a premium, as it has been throughout history".(p.23)

16 RUDOLPH, Christopher, "Globalization and security: migration and evolving conceptions of security in statecraft and scholarship", *Security Studies*, Vol. 13, N° 1, autumn 2003, p. 2.

(1648) demarcó las líneas de la soberanía entre los Estados y dio forma al sistema internacional actual, ésta no garantizó la estabilidad del sistema ni la persistencia del Estado. Por lo tanto, desde el punto de vista de esta escuela de las relaciones internacionales, los Estados se han visto forzados a mantener una continua, permanente y competitiva lucha por el poder. En consecuencia, la seguridad se define tradicionalmente como una condición en la cual la soberanía y la integridad territorial de un Estado se encuentran garantizadas. Según Jaime García (2004), las amenazas son situaciones en las cuales la voluntad de un adversario o enemigo está presente deduciéndose, a partir de su interpretación, que la seguridad consiste en la ausencia de esa voluntad ejercida por un tercero (otro Estado), reduciendo la solución del problema al diseño de una respuesta exclusivamente de naturaleza militar.¹⁷

Sin duda alguna, la Guerra Fría y el despliegue de armas nucleares en gran escala incrementaron la percepción de riesgo en lo que respecta a la preservación, hecho que desembocó en el predominio y fortalecimiento de la visión realista de la seguridad en la segunda mitad del siglo pasado. Otra importante consecuencia consiste en que el análisis de los asuntos de seguridad fue llevado por un carril distinto del relativo a los procesos económicos, situación que no deja de ser sorprendente dados los orígenes geopolíticos de la globalización.¹⁸

Otros enfoques que abordan el tema de los efectos de la globalización en la estrategia, afirman que la principal característica de la condición estratégica actual se relaciona con la cambiante naturaleza de las amenazas. En esta línea de razonamiento, se ha planteado que los conflictos civiles y las capacidades internacionales del terrorismo son las amenazas principales que obligarán a repensar los conceptos estratégicos.¹⁹ Ante tal escenario, un decidido ejercicio del multilateralismo y una alta coordinación en el desarrollo de actividades de inteligencia político-estratégica disminuyen la probabilidad de que un Estado sea víctima del terrorismo.²⁰ No hay evidencia que señale que el terrorismo es una amenaza real para Chile. Si así

17 La visión centrada en un ente con voluntad que puede afectar la seguridad de otro constituyéndose, de paso, en una amenaza tiene la particularidad de permitir identificar la fuente de la amenaza con relativa facilidad y, como se ha dicho, diseñar la respuesta militar pertinente. Las condiciones estructurales del sistema actual priorizan los procesos como unidad de análisis, ante los cuales es necesario diseñar respuestas complejas que van más allá de la acción militar actuando aisladamente y por sobre cualquier combinación de opciones que involucren todos los elementos del poder nacional.

18 La globalización en su forma contemporánea tiene sus orígenes en las bases ideológicas de la geopolítica norteamericana ejercida durante la Guerra Fría, por medio de la cual el gobierno de Estados Unidos se esfuerza por revivir a Europa Occidental y desafiar el estilo soviético de planificación económica (Agnew, 2001). El método elegido consistió en estimular y fomentar una economía mundial del mundo libre comprometida con la disminución de las barreras al comercio global y al flujo internacional de capitales.

19 GUÉHENNO, Jean-Marie, "The impact of globalization on strategy", *Survival*, Vol. 40, N° 4, winter 1998-99, p. 10-12.

20 En palabras de HOOKER *et al.* (2005): "There can be no question that the emerging threat posed by international terrorists possessing weapons of mass destruction (WMD) is profoundly dangerous. Destroying terrorists along with their infrastructure and assets is relatively straightforward, however, once they are located. Tracking their communications, funding, movement, and access to unconventional weapons is far more important and has little to do with military transformation and much to do with improving human intelligence capabilities, inter-agency processes, and sharing information with allies". (p. 21).

lo fuera, la visión estratégica del país basada en la disuasión²¹ estaría, por cierto, completamente fuera de lugar respecto de la realidad percibida.

Sin embargo, también se ha señalado que las principales dificultades inherentes a la ampliación del concepto de seguridad, se hallan en la falta de una clara y consensuada definición operacional y la preocupación existente en los sectores realistas, respecto de la dilución del énfasis militar como resultado del proceso revisionista de las definiciones tradicionales de seguridad.²²

Por lo demás existe un amplio consenso en torno al efecto generado por la globalización en la forma, contexto y alcance de las amenazas, las que pueden darse en forma transnacional, asimétrica o no convencional incrementando, de paso, la vulnerabilidad de las unidades estatales.²³ La simultaneidad de las tensiones entre fragmentación e integración, entre localización e internacionalización han cambiado dramáticamente el ambiente internacional actual. Los determinantes tradicionales del poder nacional por sí mismos proveen una inexacta medida de las vulnerabilidades, en la medida que la globalización ha exacerbado las inestabilidades en diferentes regiones y dimensiones. Por si fuera poco, la globalización agrava las amenazas transnacionales a la seguridad, pero la componente económica y otros aspectos de la globalización no “tradicionalmente” asociados a ésta también constituyen una significativa amenaza a la seguridad interna de muchos Estados, ya que la existencia de colapsos internos pueden tener significativas consecuencias más allá de la sola inestabilidad regional, generando más turbulencia en el ámbito de lo estratégico y, por consiguiente, incrementando la posibilidad de conflictos.

En palabras de M. Renner (2000): *“¿Puede la integración económica ser en definitiva un antídoto para el conflicto violento? Esta línea de análisis parece ser la premisa de diversos partidarios de la globalización económica. De hecho, el cuestionamiento que la globalización impone a las nociones tradicionales de seguridad basadas en lo territorial, puede provocar que los conceptos de seguridad centrados en lo puramente militar sean menos relevantes con el correr del tiempo, sin embar-*

21 Refiriéndose al concepto de disuasión, GARCÍA (2001) señala: “No es fácil entender los que es la disuasión y las más de las veces resulta complejo debido a que este procedimiento se suele confundir con la actitud natural de un país que, sintiéndose igual o inferior a su contrincante, quiere evitar una agresión. También se confunde con el hecho de no haber tenido guerra durante tiempo prolongado. Todas estas circunstancias, normalmente, se consideran como actitudes disuasivas o consecuencias de una buena disuasión. Pero la verdad es otra, ya que hay una gran razón por la cual no pueden quedar establecidas estas circunstancias como un modo o modelo político-estratégico; a lo más, pueden reconocerse solamente como una disuasión “natural” o, incluso, en algunos casos, hasta “aleatoria”. La gran razón es que la disuasión como actitud o modelo político-estratégico es “voluntarista”, esto significa que es una actitud decidida, responsable, planeada y organizada de un país, por lo tanto no es casual. Es importante entender que habrá, entonces, una disuasión natural o latente que se lleva a cabo básicamente en el nivel político estratégico y una Disuasión manifiesta con la combinación de los dos niveles”. (p. 37)

22 DALBY, Simon, Geopolitical Change and Contemporary Security Studies: Contextualizing the Human Security Agenda. Institute of International Relations. The University of British Columbia, Working paper N° 30, abril 2000, p.6.

23 LUTHRA, Girish, Globalization and Unipolarity: Walking the Tightrope, En: LEVY, Jerome E. Occasional Paper N° 4: Economic Geography & World Order (The United States Naval War College), January 2003, p.9.

go esta posibilidad no está de ninguna manera garantizada. Ciertamente, es riesgoso suponer que la erosión de las fronteras económicas llevará inevitablemente a la integración política más allá de las fronteras nacionales haciendo desaparecer las enemistades remanentes por completo. La integración económica puede ser un efectivo antídoto contra el conflicto armado entre países industrialmente avanzados, ubicados muy cerca de los centros de control del sistema economía-mundial (los que además pueden beneficiarse de éste), pero es menos obvio para aquellas regiones situadas en la periferia". (p. 50)

Es precisamente la relación entre la posición relativa en el continuo centro-periferia de la economía mundial²⁴ y la persistencia de conflictos potenciales de tipo interestatal, el principal argumento que da fundamento a la construcción de sistemas de seguridad, coherentes con la lógica de la globalización y la reorganización geográfica de los principales flujos de capital, información, conocimiento y tecnología, fuera de la región de pertenencia geográfica por parte de Estados relativamente más aventajados pero que se hallan circunscritos a una realidad geográfica de carácter periférico.²⁵

Cristián Garay (1999), refiriéndose a la importancia de las misiones de paz como elemento de política interna, señala que ésta *"se topa con el problema que distingue a un país desarrollado de otro en vía de serlo en materias de defensa y seguridad, que es la constatación que los primeros tienen objetivos suprarregionales y los segundos sólo regionales. Los intereses de Estado Unidos, Francia o Gran Bretaña exceden ampliamente los límites de vecindad y abarcan el globo. Esto pone una valla a los países como Chile, cuyas metas e intereses difícilmente exceden la región y tienen un prisma incluso vecinal y aislacionista. Por otra parte, una 'gran política' exige medios económicos y tecnológicos que no se tienen en la región, lo que acentúa el carácter de 'comparsa' que algunos han asignado al papel latinoamericano en misiones humanitarias y en la Guerra del Golfo".*²⁶ (p.29)

El continuo predominio de la cuestión vecinal y regional en el pensamiento estratégico nacional, impide visualizar las exigencias que los Estados más avanzados

24 El sistema-mundial capitalista es una economía-mundial (world-economy). La terminología utilizada tiene la intencionalidad de enfatizar la concepción de una "economía que es en sí misma un mundo", el cual está estructurado y delimitado por las relaciones económicas –de tipo capitalista– que tiene lugar al interior del mundo (world) social que lo define. Otra importante consideración a tener en cuenta consiste en que la palabra "mundo" viene, en este contexto, a significar sólo una gran porción de la extensión del espacio geográfico el cual incluye, por cierto, muchos Estados.

25 En opinión del autor, Chile no ha mostrado capacidad para mantener esa ventaja relativa inicial, no se han implementado las modernizaciones necesarias en la estructura estatal y está resultando muy difícil articular políticas explícitas, cuya coordinación es un factor altamente relevante para alcanzar un grado superior de funcionalidad interna y proyección de sus capacidades nacionales.

26 Al referirse a "Gran Política" el autor está utilizando un sinónimo para "Gran Estrategia" o "Estrategia Total" que se ubica en los más altos niveles de toma de decisiones del Estado. La "Estrategia Total" debiera guiar los cursos de acción políticos en el ámbito externo e interno, coordinando y dirigiendo los recursos del país o de una alianza de países, hasta alcanzar los "Objetivos Políticos" deseados por el gobernante previendo, evidentemente, las consecuencias de su empleo (TÁVRA, 2004).

en su inserción deben asumir en su proceso de inserción efectiva a la globalización, entre éstas: las transformaciones de su estructura funcional y el desarrollo de una estrategia total coherente con su posicionamiento en el sistema-mundial capitalista.

La discusión precedente sugiere que las consideraciones de seguridad imputables a la globalización requieren, para su correcta visualización, del desarrollo de capacidades de análisis y de diseño de políticas que permitan, de manera coordinada, abordar las de carácter institucional-organizacional (endógenas) y las de naturaleza militar que emergen de la trayectoria elegida como parte de la estrategia pro inserción. Respecto de las implicaciones estratégicas que se deducen del análisis anterior, éstas se resumen mediante los siguientes principios rectores de política constituyéndose, de esta manera, en una base conceptual perfectible para avanzar en la conceptualización, desarrollo y ejecución de una estrategia coherente con la realidad sistémica actual y el modelo de desarrollo nacional:²⁷

1. La globalización impone *consideraciones de seguridad* que se relacionan directamente con las escalas espaciales del intercambio comercial de los Estados.
2. La apertura económica de los Estados impulsada a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC), define una nueva geografía que da estructura a la correspondiente *visión geoestratégica*.²⁸
3. La estabilidad de la región *inmediatamente adyacente* al Estado, se constituye en un factor central para la exitosa inserción de aquellos, cuya capacidad institucional les permita adecuarse a las condiciones impuestas por la globalización.
4. La geografía adquiere una *renovada relevancia* en lo que respecta a la posición relativa en el continuo centro-periferia, de los Estados capaces de insertarse exitosamente en la dinámica globalizadora.
5. La globalización provee espacios funcionales para la búsqueda de *soluciones de seguridad fuera de la región de pertenencia*, por parte de los Estados relativamente más exitosos en su inserción a la economía global.

27 VILLAGRÁN, Hernán L. Hacia un Sistema de Seguridad Subregional en el MERCOSUR Ampliado: Rol de la Globalización como Factor de Viabilidad y Agente Estructurador. ANEPE, Chile, 2005, Colección de Investigaciones ANEPE, N° 12, pp. 22-23.

28 FAÚNDEZ (1992) define geoestrategia como todo plan o estudio de política nacional, que busque conocer y proponer decisiones globales (estrategias) sobre el territorio (geografía) y sus relaciones con el exterior (relaciones internacionales), constituye un dominio especializado (geoestrategia) que supera cualitativamente a la geopolítica tradicional y a la estrategia convencional. Por su parte, OWENS (1999) sugiere que la geoestrategia es una de las principales vertientes del pensamiento geopolítico clásico, menos enfocada en el Estado y más orientada a descubrir patrones de desarrollo y comportamiento del Estado dentro de un contexto geográfico más amplio.

6. La globalización *permite el ejercicio de una mayor participación de los Estados institucionalmente aventajados en las decisiones globales* (multilateralismo).

III ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UNA ESTRATEGIA PRO-INSERCIÓN

La definición de toda estrategia incorpora las escalas inherentes a la naturaleza de la misma, las que son explicitadas a través de los objetivos y políticas que se deducen de ésta. La lógica que subyace en las condiciones del sistema internacional en un período determinado, define inequívocamente las escalas a considerar en el diseño de una estrategia pro-inserción coherente. De acuerdo con Martín (2002), *“es precisamente en la sinergia entre los cambios en el sistema y aquellos que se producen en las formas internas del Estado donde se ubica la dinámica del cambio. Por lo tanto, el cambio inducido por el fin de la Guerra Fría recae en la naturaleza de la acomodación entre fuerzas ‘internas’ y ‘externas’, en vez de las especificidades de alguna de ambas”*. (p. 50)

De lo contrario, se genera un diagnóstico confuso que da origen a interpretaciones sin base sustantiva. E. Hartz (2003) no logra explicar, dentro del contexto internacional actual, porqué el MERCOSUR es un concepto geopolítico de soberanía regional.²⁹ C. M. Leyton (1999) concentra el análisis del factor de amenaza al caso interestatal, considerando la cuestión vecinal, y posiciona a ese concepto en una situación de privilegio casi inmutable frente a los cambios en desarrollo al interior del sistema internacional. Winter (2002) al relacionar el desarrollo nacional y la política exterior, no define un lineamiento conceptual marco que permita inferir los objetivos planteados, desde la perspectiva dada por el posicionamiento funcional de Chile en el escenario definido por la globalización. Finalmente, respecto de la rivalidad estatal que se percibe en contra del país, Witker (2005) afirma que ésta ha adquirido fuerza básicamente por el hecho que Chile logró identificar sus imperativos estratégicos para luego concluir que las dos grandes preocupaciones actuales de hoy son: la escasa profundidad estratégica de su territorio, principalmente horizontal, y sus problemas para asegurar abastecimiento energético.³⁰

Las consideraciones anteriores sugieren la necesidad de llevar a cabo, al interior de la comunidad nacional, un análisis funcionalmente coherente respecto de las implicancias político-estratégicas que subyacen en la trayectoria que el país ha optado seguir en su camino hacia el desarrollo. En esta línea de razonamiento,

29 En virtud de la postura hegemónica adoptada en la región, Brasil es un real obstáculo para la conformación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y, en lo que concierne directamente al país, la posibilidad de mantener relaciones productivas con Estados Unidos sobre la base de un TLC de segunda/tercera generación.

30 Resulta discutible aseverar que Chile ha logrado “identificar sus imperativos estratégicos”. El predominio de la cuestión vecinal es evidente y las consideraciones de tipo energética no se enmarcan en una perspectiva global.

los siguientes aspectos debieran ser considerados como eventuales lineamientos de política:³¹

- La transformación del aparato productivo nacional es una consecuencia esperable de la estrategia de apertura económica basada en Tratados de Libre Comercio (TLC). En este proceso modernizador resulta de la mayor relevancia fortalecer la capacidad nacional en lo que respecta a la transferencia de tecnología, de conocimiento y de prácticas modernas de gestión institucional, a objeto de potenciar y desarrollar las innovaciones tecnológicas identificadas como fundamentales en los diagnósticos sectoriales. Resulta necesario señalar que el diseño de una estrategia pro asimilación de tecnología, es un paso previo fundamental hacia la estructuración de un modelo de desarrollo nacional de largo plazo.³²
- El modelo debe ser capaz de integrar formas de actividad económica basadas en el conocimiento y la alta tecnología con sistemas de información y prácticas avanzadas en logística, desde una perspectiva más amplia que la ofrecida por una economía que sobredimensione y privilegie el área de servicios con bajo valor agregado, como es el caso de Chile donde predomina el sector financiero-mercantil sin existir una base industrial-tecnológica con capacidad de innovación consolidada.³³
- El creciente rol de lo científico-tecnológico en la política internacional y en una economía globalizada, es un hecho innegable que pone en un serio dilema a aquellos países emergentes, que no sean capaces de dotarse de una institucionalidad que les permita acceder, importar y adaptar tecnología, sintetizar conocimiento e innovar.
- A partir de esta lógica, el diseño de políticas públicas dirigidas a incrementar la productividad nacional, cuyo efecto positivo es innegable en las

31 Elementos conceptuales tomados de: VILLAGRÁN, H. L. 2004. *Innovación, Crecimiento y Desarrollo - Aspectos Estructuradores de una Estrategia pro Inserción*. Documento de Trabajo disponible en el sitio www.gobernabilidad.cl (Tema: Sociedad de la Información y el Conocimiento).

32 El Ministerio de Comercio Internacional e Industria, se constituyó en una poderosa agencia gubernamental encargada de delinear las prioridades tecnológicas de Japón y de coordinar los esfuerzos nacionales –industrial, académico y de gobierno– para el logro de éstas. Este mecanismo institucional de importación de tecnología representa el esfuerzo conjunto que se ha de lograr entre la ciencia, la tecnología y la política, siendo también adaptado por Corea y otros “tigres” del Asia-Pacífico (BROMLEY, 2002). Chile deberá mejorar significativamente el nivel de la gerencia pública, la capacidad del Estado para identificar, promover, ejecutar y coordinar programas estratégicos de desarrollo de áreas tecnológicas específicas y la capacidad de la “clase política” para instalar una visión de largo plazo en la agenda país.

33 El acuerdo de cooperación suscrito con la Unión Europea se constituye en la base de conocimiento adquirido para la implementación de TLC de tercera generación. La particularidad de estos acuerdos radica en que la transferencia de conocimiento y tecnología suponen el acercamiento con Estados de similares ventajas y diferencias manejables. Nueva Zelanda, Australia, Taiwán, Singapur y Japón son socios potenciales más que deseables para implementar una estrategia proinserción en el Asia-Pacífico. La gestión, planificación y negociaciones de estos tratados deben ampliarse a expertos y consultores representativos de la realidad sectorial e institucional y no sólo ser manejados desde la Cancillería, específicamente la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

tasas esperables de crecimiento económico —empleo calificado, ingresos competitivos, inversión y aumento de la demanda interna—, se constituye en el elemento central para la implementación de mecanismos, que den cuenta de las posibilidades generadas, especialmente, por los tratados con Canadá, la Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur y la Asociación Europea de Libre Comercio (su sigla en Inglés: EFTA).³⁴

- La estrategia económica de Chile hacia el Asia-Pacífico adquiere una mayor relevancia en la medida que ésta potencie los mecanismos internos, que den cuenta de las particularidades de las economías altamente tecnologizadas de los países objetivos. Las alianzas estratégicas de naturaleza tecnológica en el Asia-Pacífico pueden catalizar la estructuración en esa región de un sistema de seguridad del cual Chile podría ser parte activa.³⁵
- El círculo virtuoso que se genera debido al impacto de la innovación tecnológica en el incremento de la competitividad de las empresas estimula, vía fortalecimiento de la economía, el desarrollo científico y tecnológico. En este sentido, la caída en los niveles de competitividad experimentada por el país en el área tecnológica y en el concierto latinoamericano, según lo expresa el ranking 2002-2003 del World Economic Forum, es un dato altamente preocupante. Para revertir la situación, medidas concretas deben ser tomadas de tal suerte que los TLC ya suscritos y en proceso de negociación o estudio puedan gatillar el inicio del avance tecnológico de Chile en el más breve plazo.³⁶
- Aquellos aspectos que involucren una componente institucional y de organización de la respuesta país a la apertura económica, suponen

34 Resulta sorprendente que el sector privado haya presentado objeciones a un eventual TLC con Nueva Zelanda, en base a la competencia que tendría lugar en materia de exportaciones agrícolas como las frutas, los vinos y también la madera y al hecho que ambos países comparten las mismas estaciones climáticas. Nueva Zelanda es un claro ejemplo de cómo un país pequeño en población puede generar una alta demanda interna potenciando su aislamiento geográfico y apoyando su proceso económico con una institucionalidad científico-tecnológica concentrada y enfocada a su realidad y entorno, sin por eso olvidar su rol estratégico en la región.

35 *“Chile cree en el regionalismo abierto y en la apertura económica y financiera. Dado que somos una economía en desarrollo consideramos que un fuerte y persistente crecimiento económico es necesario, aunque no una condición suficiente para lograr la equidad social. En este sentido, nuestro objetivo final es ser capaces de ofrecer mejores oportunidades para hombres, mujeres y jóvenes en Chile. Si bien somos una pequeña pero eficiente economía también creemos que un sostenido y rápido crecimiento económico requiere de una vigorosa expansión del comercio con socios creíbles y que ofrezcan seguridad”.* Equilibrando el comercio y la seguridad a través de una mayor cooperación en la región del Asia-Pacífico. Palabras de apertura Michelle Bachelet Jeria. Ex Ministra de Defensa. Segunda Conferencia STAR (Secure Trade in the APEC Region) APEC, Viña del Mar - Chile, 5 de marzo 2004.

36 POHJOLA (2002) señala que entre 1992-1999 el gasto promedio de Chile en tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) —equipamiento (hardware), software y servicios relacionados— fue de un 5.1% del PIB, muy por debajo de Nueva Zelanda (9.3%), Estados Unidos (8.1%), Canadá (7.6%), Singapur (7.6%) y Japón (6.5%) y muy por encima de China (3.1%), India (2.1%) y Rusia (2.0%). Nótese la precariedad de la inversión en TIC por parte de China e India. El lector interesado en entender las reales dimensiones del crecimiento económico de China, fundamento del TLC acordado con ese país, puede remitirse a GILBOY (2004).

el diseño de mecanismos que favorezcan la especialización en áreas potenciales y particulares, además de desarrollar productos y servicios insertos en redes globales de comercialización, logística y asesoría.³⁷ Simultáneamente, una mayor participación de los procesos productivos nacionales en redes de producción regionales sujetos a rendimientos crecientes³⁸ se constituye en otro de los objetivos finales de un proceso pro-inserción exitoso.

IV CONSIDERACIONES DE CARÁCTER ESTRATÉGICO

La naturaleza de los lineamientos, para una estrategia proinserción descritos en la sección anterior, da cuenta de tres particularidades que agregan complejidad al proceso de diseño de la misma. A primera vista, pareciera que los aspectos económicos predominan en la configuración del marco estratégico y que no existiría ninguna componente militar que analizar o considerar. En segundo lugar, queda de manifiesto que las consideraciones geográficas adquieren un protagonismo indiscutible.³⁹ En tercer lugar, se requiere un marco teórico que permita identificar el estado de situación respecto del grado de inserción actual del país.⁴⁰

El impacto de una acertada estrategia proinserción tiene efectos concretos en problemas aparentemente alejados de la defensa. Tal es el caso del desarrollo de modelos de gestión de compensaciones económicas (offset) asociados a la adquisición de sistemas de armas que deben, indudablemente, incorporar el grado de inserción global como variable de análisis y decisión (Figura 1). La disponibilidad de modelos conceptuales de análisis como el propuesto, se constituye en un aporte concreto a la discusión planteada en la separata de actualización del *Libro de la Defensa Nacional* que describe el sistema de evaluación de proyectos de inversiones en defensa.⁴¹

37 Taiwán, con una economía basada en lo tecnológico, ha optado por constituirse en una plataforma logística a escala regional, utilizando su posición geográfica y las redes mundiales de transporte marítimo y aéreo. Razones estratégicas y de seguridad impulsan esta opción de diversificación de su rol económico.

38 El conocimiento y la experiencia son factores de producción tales que un aumento marginal de su cantidad en la función de producción, implica un aumento substancial en los márgenes de utilidades esperables.

39 SACHS (2000) afirma que la relación geográfica de los países con respecto a la posición de los mercados más importantes, es crucial para el grado de integración a una creciente estructura de producción globalizada. Según este autor, la definición de quien gana o quien pierde está fuertemente determinada por la geografía señalando, además, que la globalización del proceso de producción ha magnificado la importancia de la posición en lo que respecta al éxito económico de éstos.

40 Que Chile posea una batería de cuarenta y seis tratados de libre comercio (TLC) y que se consolide como el país con mayor número de ese tipo de acuerdos en el mundo, no dice nada respecto del grado de inserción real logrado por el país. Los estridentes titulares de prensa que confieren un éxito más allá de lo concreto distraen la atención de un hecho central y fundamental: Chile no está inserto en ninguna red de producción y flujos de capital, conocimiento, tecnología e información. Si bien el país supera a México en cantidad de acuerdos, ese país tiene un grado de inserción importante y cuantificable. Inmerso en los poderosos flujos desde Estados Unidos y Canadá (a propósito del acuerdo de libre comercio de Norteamérica – su sigla en inglés: NAFTA) y desde Japón tras firmar un acuerdo de asociación económica (Economic Partnership Agreement - EPA), un instrumento de mayor relevancia que los TLC suscritos por Chile con esos mismos países. El acuerdo alcanzado con Japón es un acuerdo "básico". Ver: "Chile logra acceso de libre comercio con el 86% del PIB del mundo". Diario *El Mercurio* de Santiago, 22 de septiembre de 2006, p. B2.

41 El lector interesado puede remitirse a la página número 25 del citado documento, cuya fecha de publicación es marzo 2006.

Por otra parte, lejos de desarrollar una geoestrategia de los TLC,⁴² Chile se halla sumido en una confusión estratégica que no hace más que realimentar la debilidad que muestra el modelo económico adoptado por el país, el cual es aplicado sólo a partir de las supuestas bondades de la economía de libre mercado y desde una perspectiva extremadamente local y dogmática.⁴³

El apropiado entendimiento de los procesos que operan sobre escalas globales y aquellos que tiene lugar en ámbitos más locales, constituye la base del correcto posicionamiento del Estado en la geografía del sistema mundial capitalista (Shelley y Flint, 2000). Los espacios abiertos por los TLC requieren ser comprendidos en profundidad por parte de los planificadores nacionales, pues en ellos además de tener lugar interacciones de carácter económico, también se definen eventuales zonas de conflicto que en atención a la inserción eventualmente alcanzada por el país, pasarían a constituir áreas de interés y observación permanente.⁴⁴

En estricto rigor Chile carece, y no promueve la formación de especialistas y analistas que incorporen operacionalmente la variable científico-tecnológica en la formulación de la política exterior, de la política de defensa y en la correcta estimación del tipo fuerza y su real capacidad de proyección, en correspondencia directa al eventual grado de inserción alcanzado por el país y, como es de esperar, la influencia de la posición relativa en el continuo centro-periferia intrínseco en la economía-mundial. Este es un hecho no menor, toda vez que una correcta estrategia proinserción debe evaluar y analizar dos aspectos fundamentales para la estructuración de la fuerza, a saber:

- La definición de las concepciones estratégicas del Estado en función del grado de inserción alcanzado.
- La delimitación geográfica de los conflictos territoriales y su relación con la lejanía o cercanía relativa del Estado al centro (núcleo) del sistema mundial capitalista.

42 Los desarrollos iniciales dirigidos a sentar las bases del marco conceptual de la aproximación geoestratégica se hallan en VILLAGRÁN (2005) y en el informe final del proyecto "Globalización y Visión Estratégica de Chile: Diagnóstico Prospectivo" (2006). Investigación financiada por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) - Documento de uso interno.

43 El lector interesado puede remitirse a Larroulet (2003) para evaluar la pertinencia del marco internacional que provee el sustrato conceptual a las medidas que ese autor considera necesarias, para impulsar el esperado desarrollo del país todas, por supuesto, de marcada naturaleza endógena.

44 Al respecto, resulta significativo citar a HANSEN (1997): "*Strategic thinking will often require more options than the direct application of force in solving problems. The ability to put troops on the ground, a fleet over the horizon, or cruise missiles on station in the belly of an aging B-52 does not connote sophistication in managing geopolitical issues. Deep and abiding interest in all forms of geography, however, can help the strategist to address problems in ways that involve all the elements of national power in a search for peaceful outcomes*". (p. 59)

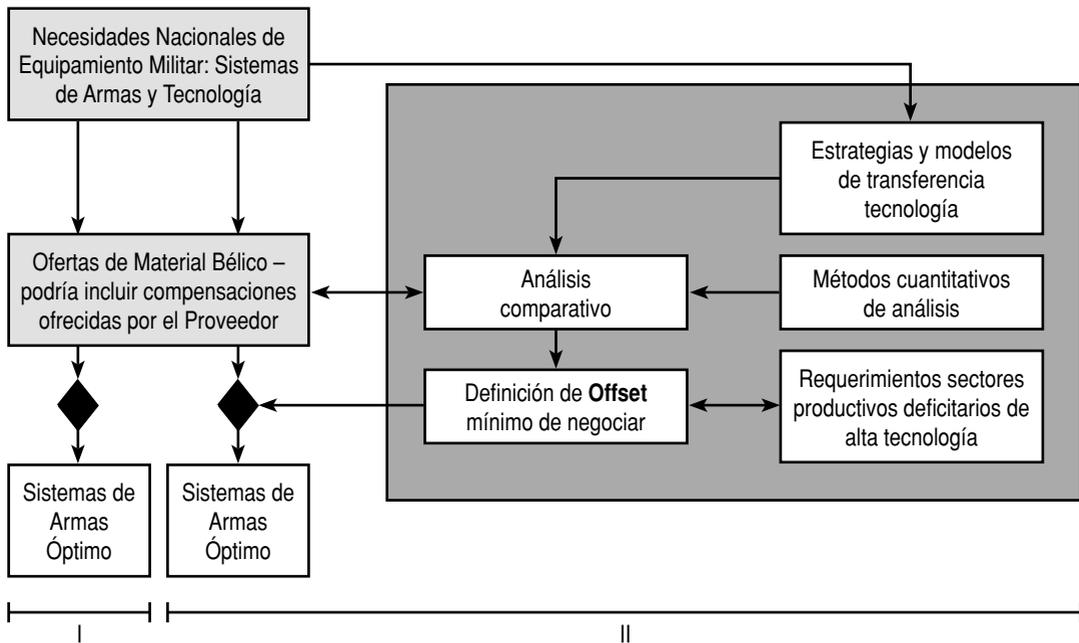


Figura 1. Esquema simplificado de proceso de gestión de Offset. El caso de un Estado sin mayores pretensiones tecnológicas y con un esquema disuasivo está representado por I. La situación II representa a un Estado con una mayor interacción entre ciencia-tecnología y defensa pero que aún no incorpora los efectos de su grado de inserción en la economía global.

El concepto de especialización vertical puede ser una útil herramienta para poner la noción de inserción en perspectiva. En general, de acuerdo con Yi (2003) la especialización vertical tiene lugar cuando: (1) los bienes son producidos en etapas múltiples y secuenciales; (2) dos o más países proveen valor agregado a la secuencia de producción del bien, y (3) al menos un país debe recurrir a insumos importados en su etapa de producción del bien final exportándose parte de la producción. La figura 2 muestra un ejemplo de especialización vertical que incluye tres países. El país 1 produce bienes intermedios y los exporta al país 2; el país 2 combina los bienes intermedios importados con capital, trabajo y los productos intermedios producidos internamente para producir el bien final, finalmente, el país 2 exporta parte de los bienes finales al país 3. Si los bienes intermedios o las exportaciones están ausentes no se puede hablar de especialización vertical.

Una medida cuantificable del grado de inserción alcanzado por Chile pasa, necesariamente, por evaluar en qué sectores ha logrado eventualmente la posición del país II y en que red(es) de las disponibles por los acuerdos de libre comercio. Mientras mayor sea la cantidad de sectores productivos en los que Chile logre tal condición mayor será el grado de inserción. Nótese la importancia que adquiere la producción, la demanda, el empleo interno y, por supuesto, la movilidad de capitales disponibles en el país.

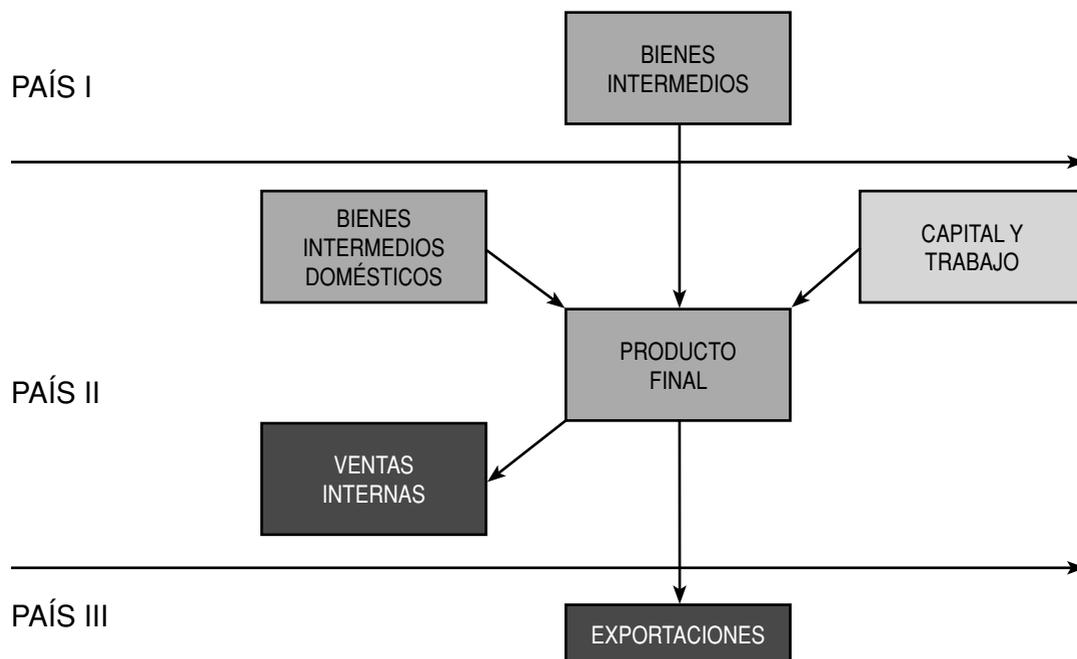


Figura 2. Esquema de un proceso de especialización vertical para el caso de tres países. Adaptado de Yi (2003).

Un problema complejo que debe ser abordado prontamente, consiste en determinar las limitaciones y dificultades existentes e inherentes al desarrollo de modelos prospectivos capaces de reproducir la dinámica interna y, además, dar cuenta de las escalas temporales de la “evolución” del sistema mundial actual. Algunas de las preguntas de trabajo iniciales se presentan a continuación:

- ¿En qué red(es) de flujos permanentes de producción, capital, información, tecnología y conocimiento Chile finalmente se logrará insertar?
- ¿Cómo varían las definiciones de las amenazas, de las misiones para las Fuerzas Armadas y de las obligaciones estratégicas del país, según la(s) red(es) en que se logre(n) la inserción?
- ¿Son las variables utilizadas en la prospectiva “clásica” (Situación actual: Chile NO inserto, inmovilizado por la cuestión vecinal, con una fuerza centrada en la disuasión, y el predominio realista en la definición de amenazas) las mismas a utilizar en el análisis, por cierto, inherentemente dinámico y de tipo sistémico en el caso de lograr la inserción a alguna(s) red(es) específica(s)?
- ¿Cuáles son los fundamentos de una estrategia energética nacional que dé cuenta de las posibles inserciones disponibles?

- ¿Facilita el TLC acordado con China una inserción con alcances estratégicos con la red Estados Unidos-Canadá (NAFTA)?⁴⁵

V CONCLUSIÓN

En lo que concierne al ámbito de la defensa, la eventual inserción de Chile a la economía global y a los espacios provistos por los TLC, dará lugar a la necesidad de aumentar el grado de percepción de la estabilidad y evolución de éstos, para lo cual el país deberá ser capaz de cooperar en el mantenimiento de las condiciones sistémicas que garanticen la sustentabilidad de la estrategia proinserción adoptada, en razón de que ésta pasa a ser un elemento que refuerza la seguridad en el ámbito regional.⁴⁶ En este escenario, el instrumento militar deberá ser capaz de lograr un alto grado de interoperatividad para actuar en conjunto con fuerzas tecnológicas en conflictos de diversa intensidad y lejos del territorio nacional.⁴⁷ Lo anterior implica que el tipo de fuerza militar coherente con esta tendencia surgirá de la evaluación de qué tipo de poder es posible proyectar, cómo hacerlo y las razones que justificarían su proyección.

Por otra parte, la existencia de una diplomacia activa en la región debiera complementar y, en forma gradual, reemplazar el esfuerzo disuasivo que, indudablemente, no permite desarrollar las capacidades militares coherentes con la estrategia proinserción esbozada en los párrafos precedentes. En forma directa se sugiere que Chile debe adelantarse en desahuciar a la disuasión como mecanismo regulador de las relaciones interestatales en la región y, especialmente, al interior del MERCOSUR-ampliado.⁴⁸

45 El TLC acordado con China tiene, en la práctica, un efecto de retroceso en el esperado salto cualitativo de la economía del país. Indirectamente, Chile se convierte en un proveedor de “commodities” mayormente mineros, pierde la iniciativa respecto de que sectores productivos ha de priorizar frente a la formidable demanda china por materias primas, y tiene un efecto negativo sobre la posibilidad de establecer relaciones de confianza y cooperación hemisférica con Estados Unidos.

46 Resulta preocupante lo que señala THAUBY (2002) respecto a que *“tradicionalmente, los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa han funcionado desvinculados entre sí. A partir del cambio de estrategia de desarrollo económico y social en la década de los '80, el Ministerio de Relaciones Exteriores adquirió una creciente interoperación y apoyo hacia el área económica, llegando a incorporarla como un aspecto relevante de su propio ámbito de las relaciones internacionales. Por diversas razones no ha sucedido lo mismo con defensa; en la práctica, la relación se ha mantenido en un nexo formal sin llegar a consolidarse una noción integrada de proyección político-estratégica del país”*. (p. 66)

47 NAVARRO (2005) refiriéndose a una visión coherente e integrada de inserción del país en el sistema internacional y su efecto en la política de defensa señala que *“es necesario definir una sola visión, integrada y armónica que asuma el posicionamiento internacional de Chile utilizando todos sus recursos de poder, de manera flexible y eficiente, incluyendo los de naturaleza política, diplomática y militar, idealmente bajo la forma de una gran estrategia nacional”*. (p. 39)

48 Siendo la disuasión un objetivo político-estratégico el autor quiere llamar la atención, respecto de la distorsión que se crea al asignar al objetivo, la característica de fin en sí mismo con los efectos que esta situación genera en la obtención de la correcta visión estratégica, en la capacidad amplia de maniobra político-estratégica y en la modernización de la fuerza. La necesidad de aclarar el planteamiento realizado surge de las deliberaciones que tuvieron lugar tras la presentación, por parte del autor, de los resultados de su proyecto “Globalización y Visión Estratégica de Chile: Diagnóstico Prospectivo”, financiado por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), período 2005-2006.

La definición tradicional de semiperiferia, que la supone constituida por una mezcla de actividades propias del centro y de la periferia, puede no seguir siendo válida frente a los cambios en la producción global y en las redes asociadas de distribución. En consecuencia, la conceptualización de la semiperiferia debe tener en cuenta los cambios significativos esperables en la operación del sistema mundial capitalista dada la creciente aceleración del proceso globalizador. Sin duda alguna, las adaptaciones que el Estado está experimentando como consecuencia de esta condición de tipo sistémica, tendrá un impacto en la capacidad de éste para lograr algún grado de movilidad en el continuo centro-periferia. En este contexto, es posible confirmar que los elementos que darían lugar a una definición de seguridad concordante con la lógica del sistema mundial capitalista, ponen el énfasis en la capacidad del Estado para adaptarse a las exigencias estructurales-institucionales impuestas por la globalización y para lograr concretar algún grado de inserción en la economía global.

Finalmente, se debe insistir en que la total ausencia de la dinámica actual del sistema mundial capitalista, como variable externa que obliga a reformular el planteamiento estratégico nacional, ha generado la situación insostenible en que se ha convertido la condición estratégica regional, en la que coexisten la disuasión convencional y los esfuerzos sin propósito para crear un marco de seguridad cooperativo en la región, constituida por Estados muy dispares respecto del grado de inserción a la economía global.

BIBLIOGRAFÍA

- AGNEW, J. (2001). The new global economy: Time-space compression, geopolitics, and global uneven development. *Journal of World-Systems Research* 7(2), 33-154.
- BROMLEY, D. A. (2002). Science, technology, and politics. *Technology in Society* 24, 9-26.
- CHEYRE, J. E. (2002). La seguridad hemisférica. Una visión centrada en el cono sur. *Revista Diplomacia* (Chile) 93, 5-21.
- DALBY, S. (2000). Geopolitical Change and Contemporary Security Studies: Contextualizing the Human Security Agenda. *Working Paper* N° 30. Institute of International Relations. The University of British Columbia. 21 pp.
- FAÚNDEZ, U. A. (1992). *Conceptos Geoestratégicos Básicos*. Santiago. Universidad de Chile. Instituto de Ciencia Política. (Documento de Trabajo para la renovación del léxico politológico: texto docente).
- FLINT, Colin. (1999). Changing Times, Changing Scales: World Politics and Political Geography Since 1890. En: *Reordeirng the World. Geopolitics Perspectives on*

- the Twenty-First Century*. G.J.Demko y W.B. Wood (eds.) (pp. 19-39) (segunda edición). Westview Press.
- GARAY, C. (1999). Políticas de defensa y seguridad en el cono sur americano 1990-1998. *Revista Diplomacia* (Chile) 78, 23-35.
- GARCÍA C., J. (2001). Bases para una nueva modalidad estratégica. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Chile) 16(1), 24-47.
- GARCÍA C., J. (2004). New threats and defense transformation: the case of Latin America. *Low Intensity Conflict & Law Enforcement* 12(3), 144-155.
- GILBOY, G. J. (2004). The myth behind China's miracle. *Foreign Affairs* 83(4), 33-48.
- GRAY, C. S. (2005). How has war changed since the end of the Cold War. *Parameters* 35(1), 14-26.
- GUÉHENNO, J-M. (1998-99). The impact of globalization on strategy. *Survival* 40(4), 5-19.
- GUPTA, N. D. (2003). Geopolitics of globalization: A re-examination by comparativists. *Policy Futures in Education* 1(2), 351-360.
- HANSEN, D. G. (1997). The immutable importance of geography. *Parameters* 27(1), 55-64.
- HARTZ, E. (2003). Mercosur as a geopolitical concept of regional sovereignty. En: LEVY, Jerome E. *Occasional Paper N° 4: Economic Geography & World Order* (pp. 41-62). The United States Naval War College.
- HOOKER, R. D., MCMASTER, H. R. y GREY, D. (2005). Getting transformation right. *Joint Force Quarterly* 38 (3^o quarter), 20-26.
- KEOHANE R. O. y NYE, J. S. Jr. (1998). Power and interdependence in the information age. *Foreign Affairs* 77(5), 81-94.
- LARROULET, C. (2003). Políticas públicas para el desarrollo. *Estudios Públicos* 91 (invierno), 153-179.
- LEYTON, C. M. (1999). Introducción al factor de hostilidad: De la seguridad cooperativa a la seguridad por la cooperación/disuasión. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Chile) 14(4), 3-12.

- LUTHRA, G. (2003). Globalization and Unipolarity: Walking the Tightrope. En: LEVY, Jerome E. *Occasional Paper N° 4: Economic Geography & World Order* (pp. 7-19). The United States Naval War College.
- MARTIN, C. D. (2002). Las transformaciones del escenario internacional. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Chile) 17(1-2), 44-58.
- MOLINA J., C. (2000). Cooperación regional: Potencialidades y limitaciones desde la perspectiva de la defensa nacional. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Chile) 15(2), 26-38.
- NAVARRO M., M. (2005). Modernización en defensa. Requisitos de un proceso exitoso. *Revista Política y Estrategia* 98 (abril-junio), 9-47.
- OVIEDO, D. E. (2003). Análisis del concepto "multilateralismo" en la política internacional. *Revista Diplomacia* (Chile) 94, 52-72.
- OWENS, M. T. (1999). In defense of classical geopolitics. *Naval War College Review* 52 (4), 59-78.
- POHJOLA, M. (2002). The new economy: facts, impacts and policies. *Information Economics and Policy* 14(2), 133-144.
- RENNER, M. (2000). Alternative futures in war and conflict. *Naval War College Review* 53(4), 45-56.
- RUDOLPH, C. (2003). Globalization and security: migration and evolving conceptions of security in statecraft and scholarship. *Security Studies* 13(1), 1-32.
- SACHS, J. D. (2000). The geography of economic development. *Naval War College Review* 53(4), 93-105.
- SHELLEY, F. M. y C. Flint (2000). Geography, place, and world-systems analysis. En: *A World-Systems Reader. New Perspectives on Gender, Urbanism, Cultures, Indigenous Peoples and Ecology*. (pp. 69-82). Thomas D. Hall (ed.). Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Lanham.
- TAVRA, A. (2004). Visión actualizada de la estrategia. *Revista Política y Estrategia* 95 (julio-septiembre), 30-44.
- THAUBY, F. (2002). Conflicto, crisis y cambios estratégicos. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Chile) 17(1-2), 59-74.
- VILLAGRÁN, H. L. (2003). Globalización y geoestrategia: Factores estructuradores de la política espacial de Chile. *Anuario CEADE 2002*, 73-86.

- VILLAGRÁN, H. L. (2005). Hacia un Sistema de Seguridad Subregional en el MERCOSUR Ampliado: Rol de la Globalización como Factor de Viabilidad y Agente Estructurador. ANEPE, Chile - Colección de Investigaciones ANEPE, N° 12.
- VILLAGRÁN, H. L. (2006). *Globalización y Visión Estratégica de Chile: Diagnóstico Prospectivo*. Proyecto CESIM período 2005-2006. Informe Final. ix + 62 pp.
- WINTER, L. (2002). La estrategia nacional. Desarrollo nacional y política exterior. *Revista de Marina* (Chile) 4, 329-334.
- WITKER, I. (2005). Viejos/Nuevos enemigos en América del Sur: revisitando el concepto de hostilidad. *Política* 44 (Otoño 2005), 247-256.
- WOLF, M. (2001). Will the Nation-State survive globalization? *Foreign Affairs* 80(1),178-190.
- YI, K-M. (2003). Can Vertical Specialization Explain the Growth of World Trade? *Journal of Political Economy* 111(1), 52-102.



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