Nº 107
JUL-SEP
2007

ISSN 07167415

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

SILVIA ALEJANDRA PERAZZO
REFORMA DE NACIONES UNIDAS: REDIMENSIONAR EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVO

LUIS V. PÉREZ GIL
CRISTIÁN GARAY VERA
LA POSICIÓN DE LOS ESTADOS DÉBILES DESDE EL REALISMO ESTRUCTURAL: ANÁLISIS DEL CASO DE HUNGRÍA

CRISTIÁN LEYTON SALAS
LA POLÍTICA DE TRANSFERENCIAS DE ARMAS DE RUSIA HACIA EL TERCER MUNDO Y AMÉRICA LATINA

JORGE RIQUELME RIVERA
ALGUNOS ALCANCES SOBRE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. UNA PERSPECTIVA SISTÉMICA

MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ
UNA APROXIMACIÓN A LA "HETEROGENEIDAD MILITAR" EN AMÉRICA LATINA

ANDRÉS DOCKENDORFF VALDÉS
SISTEMA DE PARTIDOS Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN BOLIVIA (1985-2005)

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

POLÍTICA
Y
ESTRATEGIA

Nº 107

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS, PERÍODO JULIO - SEPTIEMBRE DEL AÑO 2007

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

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 - Universita degli Studi di Milano - Italia	Universidades: La República - Central - Tecnológica Metropolitana. Chile
MARIANO C. BARTOLOMÉ	Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador - Argentina	Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina
FERNANDO CAÑAS PALACIOS	Magíster en Negocios Universidad Adolfo Ibáñez - Chile	Metrogas S.A. Chile
ARTURO CONTRERAS POLGATI	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales - Universidad de Santiago de Chile	Coronel de Ejército en retiro. ANEPE. Chile
ROBERTO DURÁN SEPÚLVEDA	Doctor en Ciencia Política - Universidad de Ginebra - Suiza	Instituto de Ciencia Política Universidad Católica. Chile
JAIME ETCHEPARE JENSEN	Licenciado en Filosofía con mención en Historia - Universidad de Chile	Departamento de Ciencias Históricas y Sociales Universidad de Concepción. Chile
ULDARICIO FIGUEROA PLÁ	Administrador Público - Universidad de Chile	Ex Embajador. ANEPE. Chile
CLAUDIO FUENTES SAAVEDRA	Doctor en Ciencia Política - Universidad de Carolina del Norte-Chapel Hill - EE.UU.	Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Chile
CRISTIÁN GARAY VERA	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Chile
EDUARDO GARCÍA DOMÍNGUEZ	Magíster en Ciencias Políticas y Marítimas con mención en Estrategia - Academia de Guerra Naval - Chile	Director del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Chile.
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", editada cuatro veces al año, 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. En fecha reciente nuestra publicación ha pasado a formar parte del Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal, Lantindex (http://www.lantindex.org), como paso previo a su futura incorporación al proyecto SciELO Chile.

3. Los trabajos o artículos que se remitan para ser publicados en nuestra revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos.

4. 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.

5. 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 Nº 12. Adjuntando el disquete correspondiente o remitirlo por medio de correo electrónico.

   - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, sólo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el texto para una mejor compresión de los lectores. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra.

   - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

   - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.

   - Para las citas y referencias bibliográficas se debe tomar como referencia el Manual de Estilos de la A.P.A. (American Psychological Association), 5ª Edición, año 2001, instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia; indicándose, de entre varias derivaciones, algunos ejemplos:

· Cita textual (Transcripción de un texto literalmente de otro autor o un documento previamente publicado): Sobre el olvido, Luria (1988) dice que *"el problema del olvido está estrechamente vinculado con el del recuerdo y ha despertado la misma atención. ¿Qué es lo que causa la desaparición de las huellas de la memoria o, como es normalmente llamado, el olvido"* (p. 281).

· Cita contextual (Resume una parte específica de un documento o del contenido del mismo): La Programación Neurolingüística (PNL) es una herramienta de trabajo para todas las personas que trabajan con o para las personas. Define Zambrano (2001) la PNL como *"una serie de técnicas destinadas a analizar, codificar y modificar conductas, por medio del estudio del lenguaje, tanto verbal, como gestual y corporal".*

· Bibliografía (un autor): GONZÁLEZ J., J. (2000). ***Visión por Computador***. Madrid, España: Paraninfo.

· Bibliografía (más de un autor): ACHARD, Diego y FLORES, Manuel. (1997). ***Gobernabilidad: un reportaje de América Latina***. México: Fondo de Cultura Económica.

- 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 claves: Yihadismo, Terrorismo, Conflictos asimétricos.
  Las palabras claves, al igual que el título, deben venir en español e inglés.

- 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 institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.

6. 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.

7. 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.

8. Los escritos deberán ser remitidos al Director de la revista **"Política y Estrategia"**.

9. Para cualquier información sírvase contactarse al correo electrónico publicac@anepe.cl

SUMARIO

Página

★ Editorial _____ 9

★ Reforma de Naciones Unidas: redimensionar el sistema de seguridad colectivo ___ 11
Profesora Silvia Alejandra Perazzo

★ La posición de los Estados débiles desde el realismo estructural: análisis del caso de Hungría _____ 26
Dr. Luis V. Pérez Gil
Dr. Cristián Garay Vera

★ La política de transferencias de armas de Rusia hacia el Tercer Mundo y América Latina _____ 58
Señor Cristián Leyton Salas

★ Algunos alcances sobre la integración latinoamericana. Una perspectiva sistémica_ 85
Profesor Jorge Riquelme Rivera

★ Una aproximación a la "heterogeneidad militar" en América Latina_____ 100
Dr. Mariano César Bartolomé

★ Sistema de partidos y gobernabilidad democrática en Bolivia (1985-2005) _____ 126
Señor Andrés Dockendorff Valdés

★ Recensión del libro "Andean Tragedy" _____ 149
Dr. Arturo Contreras Polgati

★ Libros Colección de Investigaciones _____ 155
ANEPE

EDITORIAL

La imprescindible reforma de la Carta de Naciones Unidas y la redimensión del sistema de seguridad colectiva es uno de los temas más relevantes de la política internacional contemporánea. El virtual fracaso del intento de modificación, realizado en 2005, ha despertado múltiples análisis de los expertos. El primer artículo de esta edición está dedicado a esta materia. Su autora, Silvia Alejandra Perazzo, plantea que dicha reforma tiene que considerar los nuevos desafíos globales que, en su opinión, deben ser colocados por debajo de los intereses nacionales.

Los académicos Luis V. Pérez Gil y Cristián Garay Vera desarrollan desde hace varios años una línea de investigación sobre los conceptos de poder, soberanía y actores en la teoría de las relaciones internacionales. En un artículo escrito para el número 107 de Política y Estrategia, analizan cómo interactúa un Estado débil en un entorno cambiante en el que grandes y medianas potencias tratan de reajustar sus relaciones en el sistema internacional. Para ello se centran en el caso de Hungría en el período de la reunificación de Alemania y examinan el contexto internacional y europeo.

Cristián Leyton Salas examina la política de transferencias de sistemas de armas que la ex Unión Soviética realizó hacia el Tercer Mundo durante el período 1950-1979, en particular hacia el régimen peruano del General Juan Velasco Alvarado. El trabajo se plantea una pregunta básica: ¿Cuál fue la real motivación política que llevó a la URSS y al Kremlin a emprender una relación con Perú, emplazado en una zona de interés periférico para las superpotencias de la época?

El cuarto artículo de la edición 107 presenta una reformulación del análisis sistémico, que considera las asimetrías de poder como un potencial agente estructurador del poder regional, para hacer algunos alcances sobre el proceso de integración latinoamericana.

El autor, Jorge Riquelme Rivera, expone para tal fin las características del enfoque sistema economicista de Immanuel Wallerstein y, luego, sobre la base de considerar al poder como un importante elemento interventor, sostiene la existencia de una integración unidimensional, de características predominantemente económicas; y otra multidimensional, que involucra aspectos económicos, políticos y culturales.

Mariano César Bartolomé, académico argentino, describe algunas de las diferentes tareas que desempeñan hoy las Fuerzas Armadas en América Latina, confirmando que la homogeneidad de nuestro subcontinente en materia de Defensa se limita al control civil del sector castrense, la disminución de los riesgos de ocurrencia de un choque armado interestatal, las crecientes iniciativas en pos de

acciones combinadas a nivel subregional y la vocación de participar en Operaciones de Paz. Fuera de estos consensos, en planos más específicos, el autor señala que la heterogeneidad es la nota dominante.

La evolución política de Bolivia es seguida con gran interés en los principales centros de análisis internacional, sobre todo a partir del triunfo del líder indigenista Evo Morales en diciembre de 2005. El artículo que cierra la presente edición aborda el sistema de partidos y la gobernabilidad democrática en el país altiplánico.

Escrito por el cientista político Andrés Dockendorff Valdés, el artículo concluye que la dinámica del sistema de partidos, las formaciones de coaliciones gubernamentales y el multipartidismo moderado contribuyeron a la estabilidad política en una primera etapa (1985-2000). Ello derivó en una transformación del sistema de partidos para los comicios de 2002 y una polarización territorial de las preferencias en las elecciones que catapultaron a Morales al Palacio Quemado.

A juicio del autor, en esta última elección compitieron dos posiciones antagónicas respecto del modelo económico y del orden político, representadas por el MAS y Podemos, situación que para Dockendorff representa una amenaza para la gobernabilidad y un cuestionamiento al sistema democrático.

Con estos artículos del número 107, 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.

REFORMA DE NACIONES UNIDAS: REDIMENSIONAR EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVO∞

SILVIA ALEJANDRA PERAZZO*

RESUMEN

La Cumbre Mundial 2005 convocada con el objetivo de impulsar una reforma estructural del sistema de Naciones Unidas, terminó en un gran fracaso: no logró consensuar un documento que plasmara una reforma sustancial para la Organización. Este fracaso adquiere dimensiones dramáticas, si se considera el desprestigio al que hacen frente las Naciones Unidas por no haber podido impedir la guerra en Irak. Sin embargo, cada fracaso de Naciones Unidas representa más que los hechos que no se pueden impedir; significa el fracaso de un sistema de seguridad colectiva, que fue diseñado para evitar a las generaciones venideras el flagelo de la guerra pero que hoy en día tiene además otros desafíos que enfrentar: el terrorismo, las redes de crimen transnacional organizado, el tráfico de personas, órganos y estupefacientes, el trabajo en condiciones de esclavitud, la degradación medioambiental y el cambio climático, la extrema pobreza, el sida, la violencia contra los civiles, las violaciones masivas de los derechos humanos, la violencia étnica y religiosa y la limpieza étnica. Estos desafíos amenazan la integridad de los estados y la seguridad de todos.

Las Naciones Unidas son el intento más eficaz que se haya diseñado en la historia de las relaciones internacionales para implementar un sistema de seguridad colectiva. Nos guste o no, no hay otro organismo en este momento que las pueda reemplazar. Pero no están preparadas. Por ello, la reforma es necesaria e impostergable; porque lo que está en juego es nuestra propia existencia que se ve amenazada por desafíos globales a los que la comunidad internacional no puede enfrentar. Reformar significa redimensionar el sistema de seguridad colectiva considerando los nuevos desafíos globales que deben ser colocados por debajo de los intereses nacionales. Demostrar esto es el objetivo del presente trabajo que pretende volver a discutir el sistema de seguridad colectiva.

Palabras clave: *Seguridad Colectiva – Sistema Internacional – Autodeterminación / Libre Determinación – Asamblea General – Consejo de Seguridad.*

* Profesora de Historia. (Instituto Nacional Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González). Presidente de la Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina. (ANU-AR). Argentina. silviaperazzo@anu-ar.org

∞ Fecha de Recepción: 130807
Fecha de Aceptación: 031007

ABSTRACT

UNITED NATIONS' REFORMATION RE-ARRANGE THE DIMENSIONS OF THE COLECTIVE SECURITY SYSTEM

The World Summit of 2005 called with the objective of promoting a structural reform of the system of the United Nations, ended to be unsuccessful: It was unable to obtain consensus for a document that would shape a substantial reform for the Organization. This failure acquires dramatic dimensions; if it is considered the loss of prestige that United Nations had to face for being unable to stop the war in Iraq. However, every failure of United Nations represents more than the facts that cannot be stopped; it means the failure of a system of collective security, designed to avoid the flagellum of war for future generations but that today has other challenges to face, such as terrorism, transnational organized crime networks, people, human organs and drugs trafficking, bondage work conditions, environmental degradation and climate changes, extreme poverty, aids, violence against civilians, massive violations to human rights, ethnic and religious violence and ethnic cleansing. All these challenges pose a threat to the integrity of the states and the security of everyone of them . United Nations is the most efficient attempt ever designed in the history, of International Relations to apply a collective security system. Whether we like it or not, today, there is no other organism that can replace it. But they are not prepared. Therefore, the reform is absolutely necessary and without further delay; because what we are trying to preserve is our own existence that nowadays is being threatened by global challenges that the international community can not deal with. To reform means to re-determine the dimensions of the collective security systems regarding the new global challenges that must be placed under the national interests. Hence, the aim of this essay is to demonstrate this situation that intends to discuss one more time the collective security system.

Key words: *Collective Security – International System – Self-Determination / Free Determination – General Assembly – Security Council.*

La Cumbre Mundial 2005 convocada con el objetivo de impulsar una reforma estructural del sistema de Naciones Unidas, terminó con un estrepitoso fracaso. Más allá de los discursos grandilocuentes de todos los estados y de las declaraciones optimistas realizadas a la prensa, lo cierto es que dicha cumbre no logró consensuar un documento que plasmara una reforma sustancial para la organización. La falta de acuerdo entre los estados acerca del punto álgido de la reforma del Consejo de Seguridad y el poco compromiso para con el sistema de seguridad colectiva frente a los nuevos desafíos globales, quedó patentizado en los discursos

vacíos que se pronunciaron en unas jornadas que prometían ser históricas para la organización. El fracaso de la cumbre adquiere dimensiones más dramáticas, si se considera el desprestigio y las críticas a las que hace frente la organización luego de no haber podido impedir la guerra en Irak.

Las Naciones Unidas surgieron en 1945, luego de la devastadora Segunda Guerra Mundial para evitar a las generaciones venideras el flagelo de la guerra. El concepto de seguridad colectiva que guió su creación no era nuevo dentro de la esfera de las relaciones internacionales: había, por cierto, antecedentes –proto sistemas, si se quiere– de sistemas de este tipo.

La paz de Westfalia de 1648, que puso fin a la guerra de los Treinta Años, sentó las bases del primer sistema internacional, al establecer un orden basado en los principios de reconocimiento de la soberanía de los Estados, la igualdad jurídica de los mismos más allá de su forma de gobierno o de su religión, el principio de no intervención en los asuntos internos, el respeto de las fronteras y la observancia y cumplimiento de los tratados firmados (aplicación del principio *pacta sunt servanda*). Asimismo, se subrayó la importancia de la resolución por medios diplomáticos de las diferencias entre los Estados.[1]

Si bien persistían las diferencias de hecho entre los distintos Estados europeos y el peso político de ellos distaba mucho de ser el mismo, el resultado fue un sistema internacional basado en el equilibrio cuyo objetivo tendía a asegurar la paz evitando la hegemonía absoluta de alguno de los Estados europeos. Luego del paréntesis que significó el Imperio napoleónico, el Congreso de Viena intentó reforzar y defender esta idea de equilibrio que parecía poder asegurar la paz en Europa.

El devenir del siglo XIX hizo que este sistema internacional fuera resquebrajándose de a poco para recibir su sentencia de muerte con la Primera Guerra Mundial.

El orden internacional surgido de la primera posguerra vio nacer a la Sociedad de las Naciones, organismo que persiguió el propósito de garantizar la paz sobre las bases de la seguridad colectiva y de la cooperación entre Estados.

La efectividad del sistema que se pretendió implementar quedó comprometido desde el principio por errores y lagunas en el texto constitutivo y en la composición misma de la Sociedad de las Naciones[2] a los que se sumó el poco compromiso de los Estados hacia ella.

1 De esta época arranca la práctica internacional de acreditación de embajadores en diferentes puntos estratégicos para la defensa y protección internacional de los intereses de los estados.

2 El Consejo de la Sociedad de las Naciones, por ejemplo, estaba compuesto por miembros permanentes y no permanentes pero al no haber equivalencia numérica entre ellos y al no contar con especificaciones acerca de su número, se provocó un desequilibrio interno que fue uno de los factores que condujo a su debilitamiento.

En efecto, y más allá de los esfuerzos que se hicieron por fortalecer el sistema, fueron pocos los estados comprometidos con esta organización. Basta analizar dos ejemplos para corroborar esta afirmación. EE.UU., pese al internacionalismo del Presidente Wilson y al compromiso por él asumido frente a la Sociedad de las Naciones, optó por una política aislacionista que quedó firmemente manifestada en las palabras del senador Lodge cuando expresó: *"Tenemos en este país un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, el mejor y más libre gobierno del mundo. A este gobierno, que era el de Lincoln, se le pide que para muchos asuntos importantes se constituya en un gobierno de, por y para otros pueblos"*.[3] Estas afirmaciones, que en definitiva fueron las que prevalecieron, muestran claramente cómo los políticos norteamericanos veían en el sistema de seguridad colectiva una amenaza para su prosperidad. EE.UU. fue la única potencia que quedó fuera de la Sociedad de las Naciones, con las desventajas que esto significaba para su alcance y efectividad.

Francia fue quizás, de los países vencedores de la Gran Guerra, la más comprometida con la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, sus temores y recelos sobre los alemanes pudieron más que su vocación internacionalista. Por otra parte, estos mismos temores la llevaron a implementar tácticas de la vieja diplomacia: recurrió a soluciones por fuera de la Sociedad de las Naciones y a pactos bilaterales que minaban el mismo sistema que se intentaba implementar.

Esta falta de compromiso lesionó seriamente la efectividad de la sociedad: pese a ciertos avances en materia de desarme y a un acercamiento a la tipificación del crimen de agresión, varios fracasos coronaron su accionar,[4] entre ellos, el papel desempeñado durante la Guerra Civil Española y más aún la inacción pasmosa adoptada frente a las políticas expansionistas del III Reich que conducirían directamente a la Segunda Guerra.

Más allá de que su disolución formal fuera en 1946, el estallido de la contienda obviamente selló el final de la Sociedad de las Naciones.

Los horrores de la Segunda Guerra Mundial mostraron a los líderes mundiales vencedores la necesidad excluyente de intentar una vez más instituir un orden internacional basado en la seguridad colectiva. Pese a las divergencias que se notaron desde un comienzo entre sus fundadores y como resultado de las Conferencias de Teherán, Dumbarton Oaks, Yalta y San Francisco, nacieron las Naciones Unidas.

3 Lodge, Henri Cabot. Jefe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado de EE.UU., 28 de febrero de 1919.

4 Un caso interesante es el fracaso de la Sociedad de las Naciones en el tratamiento del conflicto del Chaco paraguayo.

Sobre la base de la igualdad soberana de sus miembros, el principio de no injerencia en los asuntos internos, la resolución pacífica de controversias y la libre determinación de los pueblos, el gran objetivo de la carta fue y es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esto supone a la organización la capacidad de ejercer acciones colectivas coercitivas que eliminen las amenazas a la paz o permitan el restablecimiento de ella. Se buscó asimismo, el fomento de las relaciones internacionales para la solución de problemas económicos, sociales, humanitarios y culturales. Por otra parte, se incluyen en la carta importantes cláusulas sobre desarrollo y promoción de los derechos humanos.

El mundo en el que nació la organización condicionó su papel. La bipolaridad, la constante tensión internacional y los enfrentamientos localizados en lugares alejados de los centros de poder, pero en los que los mismos adoptaban posiciones contrapuestas, tornaron casi imposible el llevar a la práctica la implementación de un sistema de seguridad colectiva ya que las tensiones entre ambas potencias hacían que las soluciones se buscaran por otros canales ajenos a Naciones Unidas. La dinámica misma de la Guerra Fría hizo difícil la incorporación de nuevos miembros a los 51 originarios por las interposiciones del veto por parte de las dos superpotencias, hecho que conspiró contra la idea de su universalidad.[5]

La caída de la Unión Soviética revitalizó enormemente el rol de las Naciones Unidas a la vez que quintuplicó los desafíos que ésta debía enfrentar.[6] Nuevos problemas se hicieron patentes en un mundo que se globalizaba a pasos agigantados.

El endeudamiento externo de una enorme cantidad de Estados –lo que provocaba crisis de gobernabilidad que desestabilizaban regiones completas– la cuestión del financiamiento del desarrollo, la proliferación del sida, el crecimiento del crimen transnacional organizado, el terrorismo, la degradación del medioambiente y el cambio climático, pasaron a formar parte de la agenda cotidiana de la organización.

Las Naciones Unidas respondieron con entusiasmo y decisión. Se promovieron conferencias y cumbres sobre los temas antes mencionados, algunas con gran compromiso por parte de los Estados participantes y otras no tanto. Sin embargo, a la vez que se acrecentaban las actividades, más se evidenciaron las reformas que debían implementarse a una organización que, en sustancia, no había

5 Naciones Unidas contaba veinte años después de su creación con 115 miembros.

6 Desde su creación hasta 1990, las Naciones Unidas habían implementado 24 misiones de paz. Solamente desde 1990 hasta la fecha se han autorizado y desplegado 42. A esto debe sumarse el hecho que las misiones que se han desplegado en los últimos años son misiones de paz complejas que contienen importantes actividades relacionadas con el mantenimiento y consolidación de la paz y hacen necesario el envío de gran cantidad de personal. Nada de esto ocurría en las misiones enviadas durante la Guerra Fría la mayoría de las cuales eran misiones de verificación de los hechos.

recibido modificaciones de peso desde su creación, más allá del aumento de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad.

Los conflictos desatados como consecuencia de la desintegración violenta de los Estados, –como el caso de la ex Yugoslavia– los conflictos étnicos, religiosos o tribales –como Ruanda, República Democrática del Congo, o Sudán– y los conflictos relacionados con la autodeterminación de los pueblos –Timor Oriental, Sahara Occidental– pusieron una vez más a prueba la capacidad de las Naciones Unidas para prevenir, lograr, mantener y consolidar la paz. Aunque parezca paradójico, la organización no estaba preparada para semejante tarea pese a que era ésta su función primordial. Y es que, como expresáramos antes –durante la Guerra Fría– los conflictos se resolvían al margen de la organización.

Las dramáticas imágenes de la limpieza étnica en Bosnia o el genocidio ruandés mostraron con claridad que era imposible posponer la cuestión de la reforma. Y era necesario abordar, sin lugar a dudas, la reforma del Consejo de Seguridad, responsable en gran parte de la falta de respuesta de las Naciones Unidas frente a las amenazas a la paz.

La llegada de Kofi Annan impulsó el proceso de reforma. En una primera etapa (1997) el proceso tendió a la reestructuración de los diferentes departamentos y áreas de Naciones Unidas con vistas a aumentar su eficiencia en las esferas de desarrollo o asuntos humanitarios. Sin embargo, no pasó de allí. No se enfrentaron las reformas de fondo que dieran las herramientas necesarias para abordar el cambio. Esto significaba reformar los órganos principales de la organización.

Frente a los nuevos desafíos, la Asamblea General ha llevado a cabo una labor realmente intrascendente. Sus resoluciones a fuerza de ser tan generales como consecuencia de buscar –y a veces de forzar– el consenso, resultan vagas, reiterativas, retóricas, muchas veces inaplicables, vacías de contenido y nada operativas. Por un lado, esto se debe al extenso programa que maneja la asamblea y a la dedicación exhaustiva a ciertos temas sumamente puntuales que no merecerían tal tratamiento. Por otra parte, es indudable que el marasmo en el que se encuentra sumergida se debe a la cada vez menor importancia que los Estados asignan a este órgano, lo que hace que, hoy por hoy, casi ningún Estado miembro tome en serio sus recomendaciones.

La Asamblea General ha cesado de generar acciones concretas sobre temas trascendentales. La tipificación y definición del terrorismo, por ejemplo, lleva casi veinte años sin avances significativos, y el rechazo por parte de EE.UU. del Protocolo de Kioto, no ha llevado a relanzar o dimensionar el tema para enfrentar eficazmente el cambio climático. Entiéndase bien: no es que estos temas no se traten, es que de su tratamiento resulta una resolución más teórica que práctica que no conlleva en sí misma ninguna acción concreta.

Por otra parte, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad se han tomado la costumbre de solicitar informes y notas explicativas al Secretario General con el argumento de resolver y profundizar el tratamiento del tema. Lejos de servir para esto, esta práctica conlleva una estrategia de dilación que demuestra la voluntad de los Estados de no querer resolver la cuestión ni comprometerse con ella. Los informes del Secretario General son en su mayoría completos y muchas veces brillantes. Sin embargo sus conclusiones no se ven plasmadas luego en las resoluciones de los órganos o en las actitudes de los estados.

En el contexto de la Posguerra Fría, obviamente el papel preponderante ha caído sobre el Consejo de Seguridad y, como correlato necesario, también las críticas sobre su accionar. El consejo ha visto multiplicada su tarea y con la misma intensidad ha demostrado su incapacidad para estar a la altura de las circunstancias. La lentitud en el tratamiento de los conflictos, la falta de compromiso –lo que se vio claramente reflejado en la falta de mandatos claros–, la pasividad y la inoperancia lo llevó a fracasos estrepitosos al no poder impedir las masacres de la ex Yugoslavia, Ruanda o Sierra Leona.[7] El actual conflicto de Sudán, en el cual miles de seres humanos sufren aberrantes violaciones a los derechos humanos día tras día, es el ejemplo actual del mismo fracaso.[8]

---

7 Basta para ello releer las páginas del Informe Brahimi.

8 Analizar el caso de Sudán resulta ejemplificador. El conflicto estalló en el 2003 cuando un grupo de rebeldes de la región de Darfur empezó a atacar blancos gubernamentales. A la violencia armada rebelde, respondieron las milicias paramilitares Janjaweed atacando a la población civil y perpetrando violaciones masivas a los derechos humanos. El gobierno de Sudán negó siempre toda conexión con estos grupos paramilitares pero es evidente los vínculos con el gobierno de Jartún.

Se tardó cerca de tres años en celebrar el acuerdo de paz de Darfur. Durante este período y más allá de lo complicado que hubiera podido resultar el acuerdo entre los diferentes grupos rebeldes, el Consejo de Seguridad tan solo emitió resoluciones de compromiso que nunca pusieron fin al conflicto. Recién el 31 de agosto de 2006, el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 1.706, que autoriza el despliegue de una misión de paz compuesta de hasta 17.300 hombres, la que no podrá desplegarse –como cualquier misión de paz– sin el consentimiento del gobierno sudanés. El Sudán ya anunció que se niega terminantemente al envío de esta fuerza multinacional ya que la considera que lesiona la soberanía de su país. A fines de septiembre finaliza el mandato de la Unión africana (AMIS) en la región y según fuentes oficiales el mismo gobierno de Unidad Nacional de Sudán se haría cargo de la seguridad de la región.

La experiencia de Timor Oriental debería instruirnos acerca de los peligros de encargar la seguridad a una de las partes en conflicto. La amenaza de nuevas matanzas se ciernen sobre la población civil. Y frente a este panorama, el Consejo de Seguridad no emitió una nueva resolución sobre el asunto. Las violaciones a los derechos humanos son aberrantes e inaceptables desde cualquier punto de vista, se comentan donde se cometan. Sin embargo, la práctica habitual del Consejo de Seguridad conspira contra esta afirmación. Es claro que las diferentes regiones del planeta no tienen el mismo peso en la agenda del consejo.

Y para esto basta comparar el tratamiento de este conflicto que acabamos de mencionar con la guerra del Líbano. Nadie puede dudar que la solución vía Naciones Unidas fue mucho más lenta que lo que se necesitaba; también es evidente que fallaron todas las estrategias de prevención. Pero mal o bien, y luego de interminables negociaciones se llegó a la Resolución 1.701 que autorizaba el despliegue de una fuerza de interposición de cerca de 15.000 hombres para estabilizar la región. Huelga decir que el peso estratégico de la región de Medio Oriente con respecto de la de Sudán no es el mismo, y es obvio asimismo que se trata de un conflicto más mediático que cualquier conflicto africano. Por ello, aunque tarde, la solución llegó y el despliegue se está realizando mientras los sudaneses de Darfur esperan desesperados que las milicias gubernamentales lleguen a la región de un momento a otro para perpetrar más crímenes de guerra. Y mientras ya han perecido más de 180.000 personas, y otras 2.000.000 se encuentran en campamentos de refugiados en las peores condiciones imaginables, mientras todos los días se reportan episodios de limpieza étnica, la comunidad internacional discute si corresponde o no el delito de genocidio. La inacción nos coloca a las puertas de una nueva Sebrenica.

Existen muchas razones para explicarlo, pero una de las que tiene más peso se refiere a que el mundo de la segunda posguerra no es el mismo que el mundo de la Posguerra Fría. El mundo ha cambiado mientras las Naciones Unidas mantienen su conformación como hace 60 años. Es evidente que la composición, los procedimientos y el funcionamiento del consejo resultan anacrónicos en el mundo de la Posguerra Fría. La situación se torna más dramática porque pese a que el fracaso es evidente y que el consejo dista enormemente de poder asegurar la paz y la seguridad internacionales, los Estados que lo crearon y que se aseguraron un rol preponderante en él no están dispuestos a realizar los cambios fundamentales necesarios para que cumpla eficazmente su función.

En general se critica que el Consejo de Seguridad no es representativo porque sus miembros permanentes representan el orden internacional de la Segunda Guerra –ni siquiera de la segunda posguerra– y ya no tienen el peso internacional del que otrora disfrutaron, para ocupar un asiento permanente. Sea como fuere, entre sus miembros permanentes no existen representantes de América Latina –y pocos pueden considerar que EE.UU. pueda ejercer esta representación– y tampoco figura ningún representante africano, en tanto que existen tres europeos.

Las ventajas y la responsabilidad que significa ocupar un puesto permanente no se condice con las obligaciones que esos mismos Estados asumen frente a la organización. China, por ejemplo, disfruta de los beneficios de ser miembro permanente, pero aporta a la organización una insignificancia en relación con el desarrollo de su economía,[9] en tanto que es nulo su aporte de personal a las misiones de paz. EE.UU. es uno de los principales contribuyentes a la organización, pero la dilación de los pagos con que muchas veces extorsiona a las Naciones Unidas y su poco compromiso para con las misiones de paz, tampoco lo colocan a la altura de las circunstancias.

Francia y el Reino Unido, figuran en cuarto y quinto puesto entre los que más contribuyen en materia financiera, aunque, en el caso inglés, deja mucho que desear su aporte a las misiones de paz, sobre todo después de las bajas de personal británico producidas en la misión de Sierra Leona, debido, entre otras razones, a malas resoluciones del Consejo de Seguridad.

La ampliación del Consejo de Seguridad ha lanzado a los Estados que se consideran llamados a ocupar un puesto permanente a una carrera vertiginosa en pos de conseguir los 128 votos necesarios, lo que ha provocado más de un roce regional.

Alemania, Japón, India y Brasil conformaron el G-4, con el objetivo de impulsar una propuesta que incluye a estos países, más dos africanos, como miem-

9 China debe aportar para el bienio 2006-2007 la suma de 35.036.460 millones de dólares, lo que equivale a un porcentaje en la escala de cuotas del 2,053%.

bros permanentes del consejo. Esta propuesta que cuenta con el apoyo del Reino Unido,[10] no ha alcanzado en las negociaciones previas, hasta ahora, los avales necesarios para ser considerada.

La campaña mundial encarada por Japón y Alemania –cuyas postulaciones se basan en ser ambos los que ocupan el segundo y tercer lugar respectivamente en la escala de contribuciones a Naciones Unidas– encuentran la firme oposición de China e Italia, lo que se ha visto cristalizado en iguales campañas boicoteando tales iniciativas.

Brasil ha conseguido el apoyo de importantes países del continente sudamericano, entre ellos Venezuela y Chile,[11] pero también ha provocado la reacción de México y Argentina, a quienes ha volcado hacia posiciones que van desde sostener las bancas permanentes rotativas hasta la negativa de cualquier reforma del consejo.

Nigeria es uno de los candidatos más firmes del continente africano para ocupar el asiento permanente regional por el importante papel que ha jugado en la resolución de los conflictos africanos de Sierra Leona y Liberia, por su papel regional rector y por la enorme cantidad de contingentes que aporta a las misiones de paz. Sin embargo, deberá pelear con las aspiraciones de Sudáfrica para ocupar ese puesto.

Para otros Estados, la cuestión de la ampliación del consejo no debería entorpecer el refuerzo de la organización en otros temas más importantes que éste. Tal es la postura de EE.UU. que haciendo coincidir los objetivos de su política exterior con sus deseos de reforma de la organización, considera que ésta debe fortalecer la capacidad de la de Naciones Unidas en áreas como el desarrollo económico, la promoción de la democracia y la lucha contra el terrorismo. Sería saludable que la reforma nunca tendiera a servir a los fines de la política exterior de ningún Estado.

Pese a esta postura, los Estados claman por un consejo más representativo y democrático, en donde todas las regiones se encuentren representadas. Otra idea generalmente aceptada es considerar que quienes más contribuyen económicamente o quienes más aportan personal a las misiones de paz tienen derecho a ocupar un asiento permanente.

10 Conferencia de prensa de Tony Blair a la BBC, 6 de mayo de 2006.

11 La necesidad de contar con los votos suficientes para obtener un asiento permanente, llevó a que Brasil, iniciara negociaciones hasta con el gobierno de Sudán, que como es sabido, está señalado por la comunidad internacional como el responsable principal de las violaciones masivas a los derechos humanos en la región de Darfur. El resultado de tales negociaciones parece haber sido la abstención de Brasil al intentarse enviar a los responsables de los crímenes de Darfur al Tribunal Penal Internacional a cambio de un supuesto apoyo de Sudán a las aspiraciones brasileñas.

Básicamente, la comunidad internacional maneja dos propuestas de ampliación del consejo; ninguna de ellas considera la eliminación de las categorías de miembros permanentes y no permanentes.

En la propuesta A (propuesta Razali) el número de miembros del consejo se amplía a 24 por la incorporación de seis nuevos miembros permanentes (dos por África, dos por Asia, uno más por Europa y uno por América Latina) y tres nuevos miembros no permanentes.

Según la propuesta B, no habría nuevos puestos permanentes sino que se crearía una nueva categoría de ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años (serían miembros semipermanentes) y un nuevo puesto no permanente con dos años de duración.

Es lícito preguntarse también si este incremento en la cantidad de miembros para aumentar la representatividad del consejo no irá en desmedro de su eficacia y operatividad. Las circunstancias indican que las reformas propuestas podrían obrar en este sentido.

En ninguna de las propuestas figura la ampliación del derecho de veto, pero tampoco ninguna de ellas lo elimina. Y como es evidente, este es el punto más crítico de la reforma. En la historia de las Naciones Unidas la interposición del veto o la amenaza de su uso implicó desde no poder tratar conflictos y dejar que continuaran las matanzas y las aberraciones hasta el dejar impunes violaciones masivas a los derechos humanos.

Aunque es evidente que resulta necesario eliminar el derecho de veto, existe un consenso general acerca de que al menos por el momento resultará imposible modificarlo. En parte esta concepción se debe a las estipulaciones de la misma carta de Naciones Unidas que en sus artículos 108 y 109 establecen que ninguna modificación a la carta podrá entrar en vigor si no cuenta con la aprobación de los cinco miembros permanentes.

Por otra parte, la aceptación de anular este privilegio requeriría de una renuncia histórica que ningún miembro permanente está dispuesto a realizar. Se necesitará esperar a esos momentos históricos en que la fuerza de las circunstancias y los líderes que las enfrentan arman momentos históricos que hacen posible cambios estructurales. Definitivamente, nuestra época no tiene esas características. Frente a este panorama poco alentador, la cuestión del veto no se trata al hablar de la reforma del consejo porque su tratamiento paralizaría cualquier reforma de este órgano, lo que sería desastroso para el sistema y aún más para los estados que podrían beneficiarse de una posible reforma que los incluyera como miembros permanentes.

Más allá de estas cuestiones es evidente que si no existe un fuerte compromiso de la comunidad internacional para con el sistema de seguridad colectiva todo caerá en saco roto.

El Consejo Económico y Social también debe ser revitalizado. Fue concebido por la carta como un órgano soporte de los otros pero de suma importancia. Su papel se vio eclipsado, entre otras causas, por el rol cada vez más dominante de los organismos multilaterales de crédito.

Ciertos avances en su reforma se han realizado puesto que, en julio de 2003, la Resolución 57/270B encargó realizar importantes modificaciones al ECOSOC y a las comisiones orgánicas subordinadas, que recaían en los métodos de trabajo de las comisiones, las reuniones anuales, etc. Esto es de vital importancia porque los informes temáticos del ECOSOC, así como el grupo de expertos y funcionarios que trabajan en él, son brillantes aunque, como ya hemos señalado, sus conclusiones no son tenidas suficientemente en cuenta a la hora de elaborar las resoluciones. Lo mismo ocurre con los informes de los comités de expertos.[12]

Con respecto de la Secretaría, Kofi Annan demostró ser un Secretario dinámico, emprendedor y seriamente comprometido con la paz y con la búsqueda de soluciones para los problemas globales. En este sentido, desde su asunción presentó diferentes propuestas de reforma vinculadas a modernizar el sistema de Naciones Unidas y volverlas más efectivas. Entre sus múltiples sugerencias estuvo el intento de modernizar la Secretaría dotándola de más poder de decisión y autonomía aunque siempre considerando la necesaria rendición de cuenta a los estados miembros. Si bien contó con el respaldo de los estados, es notorio el recelo que estas ideas despiertan en muchos de ellos que temen ver reducido su poder dentro del sistema de Naciones Unidas.

Un logro significativo para el proceso de reforma significó la creación en marzo de este año del Consejo de Derechos Humanos,[13] como órgano subsidiario de la Asamblea General en reemplazo de la desprestigiada Comisión de Derechos Humanos. El Consejo de Derechos Humanos contiene innovaciones importantes con respecto de sus funciones, a los mecanismos de trabajo, a las cualidades que deben tener sus miembros y a la elección de los mismos. Sería de esperar que los estados utilicen esta nueva arma como un mecanismo para promover eficazmente los derechos humanos en vez de utilizar el consejo políticamente para evitar preci-

12 Véase el informe sobre República Democrática del Congo y el saqueo que diferentes empresas privadas realizaban de sus recursos naturales que fue desestimado por el Consejo de Seguridad por ser los capitales de estas empresas originarios de varios estados que eran miembros permanentes. La cuestión de los recursos naturales era –y sigue siendo– una de las principales fuentes del conflicto y por ende de su tratamiento dependía el lograr la paz.

13 A/res/60/261.

samente cuestionamientos a sus estados en materia de derechos humanos, como sucedía con la comisión.[14]

Otro logro significativo es la creación de la Oficina de Consolidación de la Paz,[15] la que se encargará de la planificación y coordinación necesarias para desarrollar las tareas posconflicto, que por otra parte, era un déficit que poseía la organización con respecto del despliegue en el terreno.

CONCLUSIONES

El mundo de hoy ha visto proliferar el terrorismo, las redes de crimen transnacional organizado, el tráfico de personas, órganos y estupefacientes, el trabajo en condiciones de esclavitud, la degradación medioambiental y el cambio climático, la extrema pobreza, el sida, la violencia contra los civiles, las violaciones masivas de los derechos humanos, la violencia étnica y religiosa y la limpieza étnica. Estos son los actuales desafíos que pueden poner en riesgo la existencia de los Estados y la seguridad de todos. Y estos son los desafíos que el sistema de seguridad colectiva debe enfrentar en el presente.

Para vivir en un mundo seguro, no podemos limitarnos a mediar entre las partes de un conflicto porque el peligro es tan grande que mediar puede ser tarde, frente a los desastres que pueden causar las problemáticas que mencionábamos.

Esta nueva dimensión de la seguridad colectiva es la que debe manejarse hoy y la reforma de la carta debe hacerse tendiendo a lograr este objetivo.

Las Naciones Unidas son el intento más eficaz que se haya diseñado en la historia de las relaciones internacionales para implementar un sistema de seguridad colectiva. Sin embargo, para enfrentar los desafíos que plantea nuestro mundo actual, es decir enfrentar las causas estructurales, las Naciones Unidas no están preparadas. Por ello, la reforma es necesaria. Lo que está en juego es nuestra propia existencia que se ve amenazada por desafíos globales a los que la comunidad internacional no puede enfrentar por no contar con una organización que, acorde con esos desafíos, implemente una nueva dimensión del concepto de seguridad.

No reformar Naciones Unidas significa o negar la validez del concepto de la seguridad colectiva o negar que las problemáticas del mundo de hoy necesitan del concurso de todos para ser solucionadas y desaparecer como causantes de conflictos.

14 En tal sentido resulta interesante ver la política de China en la Comisión de Derechos Humanos.
15 A/RES/60/180.

Ahora bien, es evidente que para muchos Estados la cuestión de la seguridad colectiva está por debajo de la cuestión de la seguridad nacional, de sus intereses económicos y de sus intereses regionales y políticos en general. Esta escala de prioridades es lo que en realidad lesiona al sistema de Naciones Unidas e impide su reforma.

Desde la Guerra de los Treinta años hasta ahora, primero los europeos y luego una comunidad internacional cada vez más amplia, buscaron en la seguridad colectiva el remedio para evitar las atrocidades de la guerra. Las barbaridades de la Segunda Guerra Mundial hoy nos parecen lejanas. Sin embargo, en los últimos tiempos, solamente los conflictos étnicos y religiosos y la fragmentación y desintegración de Estados se han cobrado en total más de 10 millones de muertos. En el genocidio de Ruanda murieron casi un millón de personas; otro tanto en la ex Yugoslavia. En Timor Oriental, en tan solo una semana, los paramilitares indonesios masacraron a 400.000 personas. Hay solamente que leer las actuales noticias de Sudán para constatar que las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial se siguen cometiendo sólo que en otros escenarios que no interesan a la comunidad internacional.

Reformar las Naciones Unidas es una necesidad imperiosa que no debe postergarse más porque, nos guste o no, no hay otro organismo en este momento que pueda reemplazar a las Naciones Unidas como organización capaz de hacer realidad la seguridad de todos. Tampoco hay otra institución, ni otra ONG, ni otro Estado que pueda reemplazar o cumplir la cantidad extraordinarias de tareas que la organización desempeña hoy en día. Ello hace más dramática aún la necesidad de la reforma. Porque es la organización indicada para implementar el sistema de seguridad colectiva, pero a su vez no tiene la capacidad para enfrentar los problemas que se le encargan.

Más allá de las reformas que se propongan y las que efectivamente se hagan, no habrá de lograrse ningún progreso si no hay un cambio de actitud de los Estados con respecto de la organización. Es necesario que los estados, revitalizando y reforzando su rol adopten la decisión política de darle a Naciones Unidas el papel para el que fue creada, más allá –y a pesar– de sus intereses. La falta de compromiso que se manifiesta dentro de la comunidad internacional a la hora de elaborar consensos y declaraciones que nunca piensan cumplirse, como el consenso de Monterrey o el Programa 21 por citar sólo algunos, debe superarse para lograr una reforma con éxito que nos ponga en serio en el umbral de un planeta más seguro.

En un mundo de soberanías perforadas y frente a problemas globales, es necesario revitalizar a los Estados y aunque parezca paradójico, para ello hay que revitalizar las Naciones Unidas.

Kofi Annan escribió: *"De hecho, todos somos vulnerables a los peligros que nos parece que sólo amenazan a otras personas. Millones de habitantes más del*

África subsahariana caerían bajo la línea de pobreza si un ataque nuclear contra un centro financiero de EE.UU. causara un colapso masivo de la economía mundial. De la misma forma, millones de estadounidenses podrían quedar infectados con rapidez si, de manera natural o por un intento maligno, una nueva enfermedad brotase en un país con deficiente atención a la salud, y, antes de que fuera identificada, personas la esparcieran sin saberlo por el mundo.

Ninguna nación puede defenderse enteramente por sí sola de estas amenazas... Los Estados que colaboran pueden lograr cosas que están más allá de lo que aun el Estado más poderoso puede lograr por sí mismo".[16]

Es pasmoso corroborar cómo muchas veces la historia se repite y los hombres no aprenden de ella… En el fracaso de la reforma se encuentran muchos motivos similares a los que hicieron fracasar otros sistemas de seguridad colectiva. Las consecuencias de esa falta de compromiso están a la vista. Puede ser que no nos cueste en estos tiempos dos guerras mundiales, pero el número de víctimas ocasionadas por el terrorismo, el crimen transnacional organizado, la pobreza o el deterioro medioambiental será similar y la catástrofe será irreversible. Quizás es hora de aprender.

BIBLIOGRAFÍA

ANNAN, Kofi. "En mayor libertad": la hora decisiva de la ONU. En: *Foreign Affairs*. Vol 5. Nº 3. 2005

BENZ, W.; GRAML, H. (1992). ***El siglo XX***. Siglo XXI Editores.

HOBSBAWN, E. (2002). Historia del Siglo XX. Crítica.

BRAHIMI, L. y otros (2002). Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305)

PEREIRA, Juan Carlos (Comp.) (2003). ***Historia de las relaciones internacionales***. Ariel.

PINTO, Mónica (2004). ***El Derecho Internacional***. Fondo de Cultura Económica.

PODESTÁ COSTA, L.A. (1955). ***Derecho Internacional Público***. TEA.

ROUSSEAU, Ch. Derecho Internacional Público.

16 ANNAN, Kofi. "En mayor Libertad": la hora decisiva de la ONU. En: *Foreign Affairs*. Vol. 5. Nº 3. 2005

INFORMES DEL SECRETARIO GENERAL:

Un Programa de reforma

Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio. (A/57/786)

Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio. (A/59/165)

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. (A/59/565)

Un Concepto más amplio de la libertad; desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. (A/59/2005)

Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo. (A/60/692)

RESOLUCIONES DE ASAMBLEA GENERAL

A/RES/58/616

A/RES/58/126

A/RES/58/316

RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

S/RES/ 1701 (2006)

S/RES/ 1706 (2006)

LA POSICIÓN DE LOS ESTADOS DÉBILES DESDE EL REALISMO ESTRUCTURAL: ANÁLISIS DEL CASO DE HUNGRÍA∞

LUIS V. PÉREZ GIL*
CRISTIÁN GARAY VERA**

RESUMEN

Los autores desarrollan desde hace varios años una línea de investigación sobre los conceptos de poder, soberanía y actores en la Teoría de las Relaciones Internacionales. En el presente ensayo analizan cómo interactúa un Estado débil en un entorno cambiante en el que grandes potencias y potencias medias tratan de reajustar sus relaciones en el sistema internacional. Para ello se centran en el caso de Hungría en el período de la reunificación de Alemania y examinan el contexto internacional y europeo, las posiciones políticas de las grandes potencias y los ajustes que realizó el gobierno húngaro para situar al país en posiciones ventajosas para el ingreso en las estructuras de orden y cooperación que se impusieron al final de la Guerra Fría en el subsistema europeo.
Palabras clave: *Concepto de Estado Débil – Entornos de Seguridad – Cooperación Estructurada.*

ABSTRACT

POSITION OF THE WEAK STATES FROM THE STRUCTURAL REALISM APPROACH: ANALYSIS OF THE HUNGARIAN CASE

The authors have developed, since several years, a line of investigation about concepts of power, sovereignty and actors in the Theory of International Relations. In the present essay, they will analyze how a weak state interacts in a changing environment in which big states and medium states try to readjust their relations in the international system. Due to this, they concentrate on the Hungary case during the period of re-unification of Germany and examine the international and European context, political positions of the big powers and the adjustments done by the Hungarian government to

* Doctor en Derecho con Premio Extraordinario Universidad de La Laguna, España. España. lvperezg@ull.es
** Doctor en Estudios Americanos con mención en Relaciones Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile y Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid). Chile. cgaray@usach.cl
∞ Fecha de Recepción: 220807
Fecha de Aceptación: 031007

position the country in an advantaged position for the entry of the order structures and cooperation imposed by the end of the cold war in the European subsystem.
Key words: *Weak State Concept – Security Environment – Structured Cooperation.*

INTRODUCCIÓN

La hipótesis de trabajo del presente ensayo se basa en el análisis de los trascendentales acontecimientos que en el corto tiempo de dos años (1989-1990) llevaron a la unidad de Alemania y el papel que desempeñó Hungría en este proceso. Para ello recurrimos al marco teórico que ofrece el enfoque neorrealista de la teoría de las Relaciones Internacionales, en concreto en cuanto al carácter de las unidades de la estructura internacional.

Hay que comenzar por explicar que es, al solo efecto del presente trabajo, lo que utilizamos bajo el nombre de estructura. Entendemos por tal un modelo teórico compuesto de partes variables relacionadas entre sí en torno a un supuesto núcleo, partes que, consideradas aisladamente carecen de valor en sí mismas, pero que, al mismo tiempo son imprescindibles para construir el modelo. Estos elementos son variables causales sujetas a experimentación, lo que permitirá verificar mediante un sistema de comprobación, como el propuesto por Popper (1959), si son adecuadas para los fines que se desean obtener.

Por su parte, el neorrealismo tiene como objeto de estudio el sistema internacional, esto es, la estructura que configura las relaciones políticas que existen entre los miembros de la misma, definida por la distribución de capacidades entre esas unidades. Según Waltz (1988), la estructura emerge de la coexistencia de las unidades políticas más importantes de una época dada (p. 139). En el sistema internacional los Estados ejercen un papel privilegiado respecto de los otros actores –Organizaciones Intergubernamentales, sociedades multinacionales, organizaciones no gubernamentales, otros movimientos sociales e, incluso, el individuo–, y son los Estados los que establecen los términos de sus relaciones de forma tácita permitiendo el establecimiento de reglas informales o interviniendo activamente para cambiar las que ya no les resultan adecuadas (Waltz, 1988, p. 141). En una estructura anárquica y descentralizada los Estados rivalizan entre ellos por el poder aunque formalmente, en tanto unidades primordiales, no se diferencien por las funciones que desempeñan. Por ello el realismo y los diversos enfoques neorrealistas asignan carácter prioritario a la delimitación del poder, esto es, la influencia para modificar la estructura. Hay que tener en cuenta que la estructura sólo varía cuando se produce un cambio del principio ordenador o cuando se transforman las capacidades de las unidades. En consecuencia, la caída del Muro de Berlín o los atentados de septiembre de 2001 son transformaciones subestructurales que hay que considerar aisladamente respecto del núcleo central del sistema internacional, pero conectadas entre sí y, simultáneamente, con el propio núcleo.

El fenómeno es muy complejo en sí mismo porque el poder siempre es relativo, es decir, se determina en función de otros y de ahí los intentos de clasificación jerárquica. El Estado con mayores recursos tiene más influencia fuera de sus fronteras, mayor seguridad frente a las presiones, las amenazas y la agresión y más amplio espacio de elección en la elaboración y ejecución de su política exterior. Por el contrario, los Estados con menores capacidades son más vulnerables, menos resistentes a las presiones externas, más limitados en sus opciones políticas y mantienen una vinculación más estrecha entre sus políticas interior y exterior. Pero la expansión de la sociedad internacional ha potenciado la atención sobre el comportamiento de las potencias medias y los Estados débiles en la distribución del poder (Pérez Gil, 1999).

Conforme al desarrollo teórico de Escudé y Handel preferimos hablar de "Estado débil" o también "periférico" –se adjetiva como "periférico" en cuanto a influencia sistémica, pero no son una categoría aparte–. Escudé (1995), desde la teoría del centro-periferia, critica que se hayan adoptado enfoques basados exclusivamente en el poder militar para describir las políticas exteriores de los Estados de América Latina.[1] Pero ha sido Handel (1990) el teórico que con mayor amplitud ha analizado el comportamiento de los Estados débiles. Los define como Estados igualmente racionales que se comportan de forma unitaria, su política exterior persigue objetivos concretos y tratan de maximizar sus capacidades en aras de la seguridad. Para su definición recurre a las variables del territorio y la población, pero que no son suficientes y pueden llevar a resultados engañosos.

Estos Estados se caracterizan por una limitada visión de los objetivos nacionales, que se sitúan en el ámbito vecinal o regional. En el ámbito económico tienen una muy alta dependencia de los intercambios exteriores, de la ayuda externa y de las capacidades tecnológicas de terceros, por lo que pueden ser penetrados fácilmente (Garay Vera, 2004). Esta subordinación se mantiene en cuanto a la seguridad exterior, pues dependen de la protección que les dispensa una gran potencia o una coalición de Estados que, en todo caso, para ser efectiva, debe incluir a alguna de aquellas o se ven compelidos a aceptar una estrategia meramente defensiva –como puede ser mantener una política de neutralidad–. En consecuencia, su política exterior se basa en minimizar los riesgos, especialmente en los encuentros con las potencias, y para enfrentar las amenazas demandan la vigencia del derecho internacional y participan activamente en las organizaciones internacionales para aumentar su seguridad. Así, el realismo estructural los considera actores irrelevantes al funcionamiento sistémico, se puede prescindir de ellos y el sistema permanece estable.

1 Los intentos de desarrollar una teoría desde y para los Estados débiles no es una pretensión nueva, ya que inspiró a los teóricos de la CEPAL al estratificar el sistema internacional entre centro y periferia y, posteriormente, al actualizar dicho enfoque con la contraposición entre Norte y Sur.

En el caso de los Estados débiles la seguridad se encuentra estrechamente vinculada a la conducción pacífica del cambio social, político y económico (Pérez Gil, 2004). Las transformaciones aceleradas tienden a provocar enfrentamientos y conflictos, cuando se ponen en juego intereses locales, nacionales e internacionales al mismo tiempo. De hecho, en algunas regiones, esta tendencia ha puesto en peligro los objetivos de progreso económico y democrático; en otras se ha detenido por completo y en ocasiones se ha revertido el proceso de crecimiento. Por ello, la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa han puesto el énfasis en la reforma del sector de la seguridad como apoyo al desarrollo en la transición al sistema democrático y en la consolidación de la paz después de un conflicto (Hueso García, 2007).

A continuación veremos cuál era la situación de la Unión Soviética y de su estructura de poder en 1989 y cómo los cambios en la potencia hegemónica, determinaron el impulso secesionista en los regímenes de Polonia, Hungría y Checoslovaquia. Esto fue así porque, como dice Cruz Prieto (1996) *"una transformación exógena generada por el cambio de la política exterior soviética modificó la regla fundamental: los Estados clientes ya no enfrentaron la amenaza, real aún a principios del decenio, de una intervención militar por desviarse del modelo soviético"*. (p. 276).

La disolución del Pacto de Varsovia y la desintegración de la Unión Soviética supusieron un cambio en la estructura internacional. Esto es así porque se pasó de un sistema bipolar a un sistema de hegemonía inestable que se agudiza a medida que transcurren los años. Este es el escenario político en el que se enmarca la variable denominada "Cuestión alemana", que ocupa el segundo epígrafe del ensayo, en el que examinamos la posición del gobierno del canciller Kohl frente a las grandes potencias: Estados Unidos, Francia y la Unión Soviética. En el tercero examinamos cómo interactúa un Estado débil (Hungría)[2] en un entorno cambiante en el que grandes potencias (la Unión Soviética y Estados Unidos) y potencias medias (Alemania) tratan de reajustar sus relaciones.

1. Cambios en la estructura: la Unión Soviética, las democracias populares y la desintegración del bloque socialista

La descomposición del Imperio soviético produjo una ruptura definitiva en el orden internacional imperante desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Este orden no fue bipolar porque existieran dos bloques opuestos, sino a causa de la preeminencia de los poderes rectores de cada uno de ellos (Waltz, 1988, p. 192).

2 La consideración como tal de Hungría es aceptada por Kovács (1991) donde emplea los términos "small state" y "small country" (pp. 75 y 76).

Durante casi cincuenta años, Estados Unidos y la Unión Soviética se enfrentaron por la supremacía internacional, aunque en la mayoría de las ocasiones lo que perseguía era más bien el mantenimiento de posiciones dentro del sistema. Esto es así porque, después de una primera etapa de enfrentamiento, ni uno ni otro pretendieron destruir a su opositor ni alterar el orden imperante que resultaba beneficioso para sus intereses.[3] En realidad, la ideología quedó subordinada a los intereses pues ambos Estados actuaban más como grandes potencias que como "líderes de movimientos mesiánicos" (Waltz, 1988, p. 253). Como sabemos, el sistema bipolar resultó bastante estable por el consenso existente entre ambas superpotencias sobre las reglas básicas, pues pronto se llegó a un acuerdo sobre un conjunto de normas no escritas que debían regir los asuntos bilaterales y las relaciones internacionales en general. De hecho, en la visita de Nixon a Moscú en mayo de 1972 se alcanzó un acuerdo sobre los principios básicos de las relaciones mutuas. Con ello se buscaba transformar un "régimen" implícito en otro explícito con la ordenación expresa de los comportamientos (Kissinger, 1996, pp. 787-818).[4]

El ascenso de Gorbachov al poder en la Unión Soviética, tras su elección como Secretario General del Comité Central del Partido Comunista (PCUS) el 11 de marzo de 1985, supuso un cambio radical en la percepción de las relaciones internacionales y, por tanto, en la política exterior soviética. En opinión de muchos autores Gorbachov puso en marcha una "segunda revolución" en la Unión Soviética.[5] El 15 de enero de 1986 formuló la declaración, aprobada por el Politburó del Comité Central, en la que enunció el nuevo programa exterior destinado a mejorar las relaciones internacionales mediante la reducción de la carrera de armamentos, la prohibición del uso de las armas nucleares, la solución pacífica de los conflictos y el establecimiento de mecanismos de confianza entre las grandes potencias (Martín de la Guardia, 1999, pp. 145-148).

El enfrentamiento bipolar estaba en su apogeo, etapa denominada de la "Segunda Guerra Fría" durante la presidencia de Reagan en Estados Unidos. Sin embargo, el impulso de los cambios propuestos se plasmó rápidamente en la firma del primer tratado de desarme entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre misiles de alcance intermedio (8 de diciembre de 1987). A continuación se sucedieron nuevas propuestas de desarme, el acuerdo para la retirada soviética de Afganistán,

3 Los orígenes de la Guerra Fría, en Flemming (1961), Reitzel, Kaplan y Coblenz (1956), Thomas (1986) y Yergin (1990).

4 Para Duroselle (1992) no era posible un concierto mundial entre los Dos Grandes "en razón de la desconfianza estructural" (p. 226).

5 Empleamos el término "revolución" en el sentido considerado por Nolte (1999) en ***"¿Guerra civil mundial 1917-1989?"*** (pp. 54-55). Así dice: "Recién cuando Gorbachov inició la revolución desde arriba, a través de la "Glasnost" y de la "Perestroika" (p. 50). Por su parte, Girón Garrote (1997a) enuncia que "la perestroika y la glasnost, en política interior, y la nueva política exterior, es decir, la sustitución de la teoría intervencionista de la "soberanía limitada" de Breznev por el "respeto a la soberanía" gorbachoviana hicieron posible la revolución democrática de 1989." (p. 10). Para Mammarella (1988), "con Gorbachov se inició una verdadera revolución en la vida soviética." (p. 397).

así como la solución de la "cuestión alemana", es decir, cómo acomodar a Alemania en el sistema europeo gracias al acuerdo entre los dos Estados alemanes y las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial. De forma paralela, los Estados clientes de Europa central y oriental se incorporaron a la democracia y a la economía de libre mercado, disolvieron el Consejo de Asistencia Económica Mutua y dieron término a la alianza militar del Pacto de Varsovia. A pesar de la forma abrupta con la que concluyó el programa de reformas políticas y económicas,[6] no cabe duda de que no fue el fin previsto por Moscú pues, desde la perspectiva soviética, el proceso de cambio estaba liderado por la propia Unión Soviética y, en ningún caso, significaba la renuncia a la hegemonía en su zona de influencia.

En el XXVII Congreso del PCUS celebrado en Moscú, 25 de febrero a 6 de marzo de 1986 Gorbachov expuso las líneas maestras del "nuevo pensamiento" que pretendía una regeneración política y moral de las instituciones soviéticas y que, en la práctica, suponía el abandono de los postulados marxista-leninistas en la política soviética (Gorbachov, 1987). En las conclusiones del congreso se afirmaba que "la línea general de la política interna y externa del partido" era la de "acelerar el desarrollo socioeconómico el país y consolidar la paz en la Tierra"; para lograrlo, entre otras cosas, se postulaba el respeto a los intereses mutuos y la no intervención en los asuntos internos de otros países (Martín de la Guardia, 1999, pp. 82-84). En julio de 1988, la XIX Conferencia del PCUS confirmó como prioridad fundamental de la política exterior el fomento de las condiciones externas de paz y seguridad para llevar adelante las reformas internas. El ministro de Asuntos Exteriores se refirió a los principios universales de no agresión, respeto a la soberanía, la independencia nacional y la no injerencia en los asuntos internos (Shevarnadze, 1991, pp. 71-84). A pesar de las aparentes divergencias en las declaraciones políticas del período, Gorbachov trataba de actuar conforme a los principios de la interdependencia global en un mundo de intereses compatibles y equilibrio subyacente (Kissinger, 1996, p. 849).

Para implementar la "nueva política exterior" optó por dos vías de acción. En el ámbito estratégico se impuso la decisión de abandonar el principio de superioridad en capacidades nucleares y convencionales con la Alianza Atlántica, lo que había sido uno de los fundamentos básicos de la política de seguridad de Stalin a Breznev. Esto se hizo mediante la adopción de medidas unilaterales y negociaciones con Estados Unidos sobre armas estratégicas, misiles de alcance medio y fuerzas convencionales en Europa.[7] En el discurso ante la Asamblea General de

6 Para un análisis exhaustivo del proceso de reformas, véase Aganbeyan (1989), Aslund (1992), Bialer (1986), Ellman y Kontorovich (1992), García Reyes (1994), Gladysher (1997), Gortov (1990), Hough (1989), R. Kaiser (1988), Linz y Moskoff (1988), Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (1995), Rojo et al. (1991), Sawka (1991), Soulber (1991), Volkov (1997), Wieck (1989, 1991), Wiles (1988).

7 Sobre los acuerdos de desarme, véase Aguirre y Taibo (1988), Bitzinger (1989), Calogero, Goldberg y Kapitza (1990), Fenstermacher (1991), Forsberg (1991), B. George (1991), Grasa (1992), McCausland (1995), Nadal Egea (1991).

las Naciones Unidas el 7 de diciembre de 1988 Gorbachov anunció la decisión de reducir de forma unilateral las Fuerzas Armadas soviéticas en medio millón de soldados en dos años, lo que incluía la retirada de cincuenta mil soldados de las bases de Europa central. El anuncio se hacía al margen de las negociaciones de desarme de Viena. Esta declaración tuvo su concreción con el inicio de la salida de mil carros de combate de Hungría el 25 de abril de 1989 y la proclama, el 5 de mayo siguiente, de la retirada de un número equivalente de efectivos de la República Democrática Alemana (RDA). En paralelo se propusieron ideas para reordenar las relaciones entre la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia (Caracuel Raya, 1997, pp. 40-59).

La segunda vía fue la decisión de apoyar los procesos de cambio político interno en los países de Europa central. Gorbachov pensaba que podría controlar y dirigir estos procesos con el objetivo de construir un nuevo orden político en Europa basado en la cooperación y la estabilidad mutuas (Blacker, 1991, p. 93). El primer paso tuvo lugar en septiembre de 1988 en la clausura del Comité de Enlace con los Países Socialistas del PCUS en el que Gorbachov proclamó el abandono de la Doctrina de la Soberanía Limitada.[8] A continuación, distintos miembros del gobierno soviético formularon declaraciones políticas con las que se trataba de manifestar la voluntad de no intervenir militarmente en los países que habían abierto procesos de cambio interno, esto es, Polonia y Hungría. Para acentuar la importancia de la posición soviética, Gorbachov afirmó con contundencia ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en Estrasburgo el 6 de julio de 1989 que la Unión Soviética no intervendría para detener los cambios políticos que se estaban sucediendo en Europa central. La nueva política exterior soviética partía del "absoluto respeto" a los asuntos internos de cualquier Estado (Kissinger, 1996, p. 854):

> *Los órdenes social y político de un país u otros se modificaron en el pasado y pueden modificarse en el futuro. Pero esta modificación es asunto exclusivo del pueblo de ese país, y es elección suya... Toda intervención en los asuntos internos y todo intento por limitar la soberanía de los Estados (amigos, aliados u otros) es inadmisible... Ha llegado el momento de archivar los postulados del período de la Guerra Fría, cuando Europa fue vista como escenario de enfrentamiento, dividida en esferas de influencia.*

8 Tras la invasión de Checoslovaquia en agosto de 1968, el gobierno soviético trató de justificar la acción políticamente. En el discurso de Breznev ante el V Congreso del Partido Obrero Unificado de Polonia el 12 de noviembre de 1968 afirmó que "*el abandono de la comunidad socialista de Checoslovaquia hubiera chocado con nuestros intereses vitales y hubiera ido en detrimento de los demás estados socialistas*". Conforme al principio de "solidaridad socialista internacional", reivindicó el derecho a intervenir en los asuntos internos de cualquier Estado socialista si se realizaban reformas que pusieran en peligro el régimen comunista (el texto completo está disponible en www.historiasiglo20.org/text/doctrinabreznev.htm). La Declaración de Breznev supuso la concreción de la "Doctrina de la soberanía limitada" que, en esencia, formaba parte de la política exterior soviética desde su origen. Pero es preciso entenderla en su contexto: en 1968 era una afirmación más del ejercicio del poder imperial por parte de la Unión Soviética (Jones, 1990). Según K. Kaiser (1991) la retirada unilateral efectiva de un número tan grande de tropas y unidades de combate de primera línea iniciada en 1989 otorgó credibilidad a la renuncia de Moscú a la doctrina de la soberanía limitada (p. 183).

Posición que reiteró en la declaración conjunta soviético-finesa de 26 de octubre de 1989 con motivo de la visita oficial a Finlandia. Este programa de política exterior tuvo una incidencia directa en la estructura de seguridad propia. Los aliados del Pacto de Varsovia, hasta ese momento Estados clientes, no aceptaron el papel que se les había reservado. Pero esta posición tampoco fue unánime, al menos al principio (Asmus, 1990). Los dirigentes de las democracias populares no percibieron por igual la radicalidad del proceso en el que se hallaban inmersos y que en dos años barrió con las estructuras de poder impuestas tras los acuerdos de Yalta y Postdam. Unos entendieron las decisiones de Moscú como un apoyo implícito a las reformas internas sin la amenaza latente de una intervención militar por desviarse del modelo soviético, mientras que otros las valoraron como una renuncia inaceptable a los principios de "solidaridad socialista internacional", en especial los dirigentes de la RDA y Rumania. Pero en estos momentos, en medio de la desintegración política de la RDA y la creciente oposición interna a las reformas en la Unión Soviética, el Pacto de Varsovia se había colapsado. Hay que tener en cuenta que la rápida sucesión de medidas de orden político que se produjeron en la región constituyeron episodios decisivos a la posición soviética en Europa central. Así, en la Declaración de Moscú de 7 de junio de 1990, los Estados miembros del pacto manifestaron el deseo de crear *"un nuevo sistema de seguridad paneuropeo para una Europa unida en paz y cooperación sin bloques ni enemigos"*, lo que venía a ser el reconocimiento de la inviabilidad de la estructura de seguridad soviética. Ante el rechazo de Estados Unidos y las potencias europeas a plantear siquiera la disolución de la Alianza (Barbé Izuel, 1995, Caracuel Raya, 1997, Lübkemeier, 1991), en la Cumbre de 15-17 de julio de 1990, los Estados miembros decidieron la supresión del Mando Supremo Conjunto y el inicio de negociaciones para el desmantelamiento de la estructura militar en el plazo de un año. En enero siguiente Checoslovaquia, Hungría y Polonia anunciaron que se retirarían el 1 de julio, pero el 11 de febrero el gobierno soviético notificó que desde el 1 de abril el pacto dejaba de funcionar como alianza militar (Fodor, 1993, Gati, 1990, Pick, 1991, Stuart, 1993). En la Cumbre de Budapest de 25 de febrero de 1991 los ministros de Exteriores y Defensa de los seis Estados miembros acordaron la supresión de la estructura militar de la organización y en la Cumbre de Praga, de 1 de julio de 1991, extinguieron el pacto con la firma del protocolo para la finalización del Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua de 1958.

El dinamismo de los cambios en política exterior contrastaba con las crecientes dificultades internas: la lentitud de las reformas democráticas, la gravedad de la crisis económica, el enfrentamiento entre conservadores, reformistas y rupturistas dentro del sistema y la expansión de nacionalismos hostiles al poder central. El 12 de febrero de 1990 el Comité Central del PCUS rechazó el principio de la "dictadura del proletariado" y el 22 de febrero se aprobó la propuesta de Gorbachov la supresión del Artículo 6 de la Constitución de la Unión Soviética en el que se establecía el papel dirigente del Partido Comunista en la sociedad soviética. Al tratarse de una reforma constitucional la medida debió ser aprobada por el Con-

greso de Diputados Populares el 14 de marzo de 1990, lo que abrió la puerta a un sistema multipartidista. Paradójicamente, los días de la Unión Soviética estaban contados (Gill, 1994, R. Kaiser, 1991, Kierman, 1993). El golpe de Estado de agosto de 1991 mostró la profundidad de la crisis social e institucional del sistema soviético y, a partir de ese momento, las diferentes fuerzas en liza se conjugaron para hacer fracasar el programa de reformas y, finalmente, provocar la desintegración del país. Poco después de recuperar el poder Gorbachov dimitió como Secretario General del PCUS, disolvió el Comité Central y ordenó el fin de toda actividad política en las Fuerzas Armadas, en los organismos de seguridad y en la administración pública. Tras el fracaso en las negociaciones de un nuevo Tratado de Unión impulsado por Gorbachov, la Federación de Rusia, Ucrania y Bielorrusia fundaron la denominada Comunidad de Estados Independientes con los acuerdos de Minsk y Alma-Ata, de 8 y 21 de diciembre 1991 –el destino de las seis mil quinientas armas nucleares desplegadas fuera de Rusia, en los territorios de Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán, fue regulado en un documento aparte–. Así, la dimisión de Gorbachov el 25 de diciembre de 1991 fue un mero acto formal pues el país que gobernaba ya no existía (Blacker, 1991, Donnelly, 1991, Dunlop, 1993, Federovski, 1991, Mandelbaum, 1992). Como dice Kissinger (1996), en realidad lo que ocurrió fue que sencillamente *"la Unión Soviética no era lo bastante fuerte ni dinámica para desempeñar la función que sus gobiernos le habían asignado"* en el orden internacional (p. 821).

La desaparición del poder soviético permitió que los Estados de Europa central iniciaran un rápido acercamiento a las estructuras de seguridad europeas y a Estados Unidos en particular.[9] Las presiones y amenazas rusas para impedir un temprano ingreso en la Alianza de algunos de estos países de nada sirvieron y en marzo de 1999 Polonia, Hungría y la República Checa pasaron a formar parte de la Alianza Atlántica como miembros de pleno derecho.[10]

2. Cambio en las partes del sistema: la resolución de la "Cuestión alemana"

Desde la fundación de la República Federal la unidad fue el primer objetivo de la política exterior alemana. Para el canciller Adenauer Alemania debía concentrarse en la reconstrucción de la democracia, la economía y la participación en las estructuras de seguridad occidentales. Anhelo que quedó plasmado en el preámbulo de la Ley Fundamental de 8 de mayo de 1949: *"El pueblo alemán ...*

9 Para los diferentes enfoques de la integración en las estructuras de seguridad occidentales, véase Asmus, Kugler y Larrabee (1993), Gadzag (1992), Goldstein (1994), Jeszensky (1992), Kolodziejczyck (1994), Novotny (1994), Suchocka (1993). Acerca de la posición de Rusia véase Pravda (1995). Las relaciones ruso-estadounidenses en este período de transición en Garthoff (1994) y Michita (1992).

10 Desde diciembre de 1991 participaban en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte concebido como foro de consultas y cooperación institucional en temas políticos y de seguridad y, posteriormente, en el programa de la Alianza "Asociación para la Paz" lanzado en enero de 1994 a iniciativa del Presidente Clinton (Beard, 1994, D. George, 1993, Moltke, 1994).

animado por la voluntad de salvaguardar su unidad nacional y estatal y contribuir a la paz del mundo como miembro de una Europa unida con igualdad de derechos ... Se exhorta a todo el pueblo alemán a consumar, mediante el libre ejercicio de la autodeterminación, la unidad y la libertad de Alemania". La consolidación de estos objetivos llevaría, en una segunda etapa, a la "reunificación".[11] Ahora bien, el fortalecimiento de la Guerra Fría la desplazó a la categoría de posibilidad lejana y, de hecho, la división se hizo más profunda en los años sesenta y setenta. En 1969 el canciller Brandt inició una nueva política exterior hacia la RDA (Deustchlandpolitik) y hacia el bloque soviético (Ostpolitik). Esta supuso la aceptación del estatus vigente, pero con el objetivo declarado de revertir la situación política, social y económica de Alemania, la apertura de canales de comunicación con el bloque soviético y el incremento de la cooperación con la firma de acuerdos bilaterales y en el marco de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa. La política del canciller Brandt se implementó en un contexto sensiblemente diferente a aquella de la Guerra Fría que había marcado de los gobiernos de Adenauer. Ambas líneas de actuación se mantuvieron, posteriormente, con los cancilleres Schmidt y Kohl, pero insistiendo en el no reconocimiento de la legitimidad del régimen oriental y en la opción de la unificación. Es preciso recordar que las diferentes opciones de política exterior alemana se desarrollaron en estrecha concertación con Estados Unidos y los aliados europeos.[12]

El derrumbe de la estructura de poder soviético en Europa central puso sobre la mesa la cuestión de la unidad alemana. A finales de 1989 se produjeron dos acontecimientos que abrieron el camino definitivo de reunificación. El primero fue la toma de conciencia de los líderes de la RDA de la pérdida del sostén político que le otorgaba la potencia rectora y, el segundo fue consecuencia de la anterior: la inmediata desintegración del régimen comunista por su propia incapacidad para articular un programa de cambios políticos creíble. Como dice Burley (1989) *"al contrario que Hungría, Polonia o Checoslovaquia, que tienen sus propias tradiciones nacionales que les definen como Estados diferenciados, la RDA tiene únicamente la ideología comunista"*, de modo que, al perder el apoyo de la Unión Soviética, el régimen comunista alemán sucumbió (p. 81). Así, a lo largo del mes de octubre y comienzos de noviembre de 1989 se sucedieron de forma continua las manifestaciones multitudinarias en las principales ciudades: Leipzig, Dresde, Berlín.

11 El término "reunificación" (Wiedervereiningung) se emplea en contraste con el de "unificación", pues éste haría referencia a la primera unificación en 1871. El referente bibliográfico lo encontramos en Childs (2000), Jarausch (1994a) y Leonhard (2002).

12 Las relaciones con las potencias occidentales se regularon por el Tratado sobre las Relaciones de la República Federal con las Tres Potencias, de 26 de mayo de 1952 y el Protocolo sobre la Conclusión del Régimen de Ocupación, de 23 de octubre de 1954. La posición con respecto a la Unión Soviética quedó plasmada a nivel bilateral en la "Carta sobre la Unidad Alemana" añadida a las conclusiones del Tratado de Moscú de agosto de 1970, en la que se estableció que los acuerdos adoptados no contradecían el objetivo político de "*luchar por una situación de paz en Europa en la que el pueblo alemán recupere su unidad mediante el libre ejercicio de la autodeterminación*" (Berstein y Milza, 1971).

El desmoronamiento sociopolítico de la RDA abrió un proceso de negociación entre la República Federal y las grandes potencias, que fue dirigido por el canciller Kohl consciente de la oportunidad histórica que se le presentaba a los alemanes. A principios de octubre de 1989 Gorbachov visitó Berlín oriental para asistir a los actos del cuarenta aniversario de la creación de la RDA.[13] En este momento el mensaje de Moscú fue rotundo: las tropas soviéticas no estaban estacionadas en territorio alemán para resolver problemas internos. Es más, Gorbachov hizo entender que Honecker era incapaz de implementar una versión nacional de la Perestroika (K. Kaiser, 1991, p. 184). Lo que estaba en concordancia con la Declaración de Bonn de 14 de junio de 1989, en la que el gobierno soviético había aceptado la posibilidad de cambios en el estatuto vigente:

> *La República Federal Alemana y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas coinciden plenamente en que la humanidad, en el umbral del tercer milenio, se enfrenta a retos históricos. Europa desempeña un papel destacado en la configuración de un futuro pacífico. A pesar de la división del continente durante décadas, la conciencia de la identidad y comunidad europea ha permanecido viva y se fortalece cada vez más. Hay que potenciar esa evolución. ... Europa, el continente que más ha sufrido bajo las dos guerras mundiales, tiene que dar al mundo un ejemplo de paz estable, buena vecindad y colaboración constructiva, que aunará en beneficio común la capacidad productiva de todos los Estados, independientemente de los diferentes sistemas sociales. Los Estados europeos pueden y deben vivir juntos en pacífica competencia sin temerse.*

Como expresara el canciller Kohl *"para los alemanes tiene especial importancia la declaración de que cada Estado tiene derecho a elegir libremente su propio sistema político y social"* (Kohl, 1997, pp. 47-48). El posicionamiento del líder soviético tuvo como consecuencia inmediata la destitución de Honecker el 18 de octubre y la renuncia de todo el gobierno el 7 de noviembre.[14] Dos días después, el nuevo gobierno de Modrow anunció sorpresivamente la eliminación de las restricciones fronterizas para la salida del país de los ciudadanos de la RDA *"sin tener que cumplir con los requisitos necesarios hasta entonces vigentes"*. Pocas horas más tarde la multitud pacífica atravesó las barreras fronterizas en Berlín de forma pacífica. A partir de este momento, que ha pasado a la historia como la "Caída del Muro", el flujo de refugiados hacia Alemania Federal asumió proporciones alarmantes. Durante el mes de noviembre de 1989, 133.000 mil personas pasaron al oeste. En una proyección anual este éxodo suponía el diez por ciento de la población total de la RDA, con lo que de continuar se produciría el colapso social y económico del

13 El 9 de octubre de 1989, Kohl, como Presidente de la CDU, difundió un comunicado declarando las celebraciones organizadas como "días de luto nacional" (Kohl, 1997, p. 90).

14 Sobre el final del dirigente de la RDA recomendamos el excelente ensayo de Witker (2007).

país y pondría en peligro la estabilidad de Alemania en su conjunto (Asmus, 1990, K. Kaiser, 1991).

La perspectiva inicial de un acercamiento gradual de los dos Estados alemanes se aceleró bajo el impacto de los acontecimientos y fue el canciller Kohl quien tomó la iniciativa de llevar a los alemanes a la unidad. Las proposiciones que se barajaban se concretaron en el "Programa de Diez Puntos" que presentó en el Bundestag el 28 de noviembre de 1989. En palabras del canciller: *"Ha llegado el momento de hablar de la reunificación alemana de tal modo que nadie dude ya de nuestra firmeza política. Estoy completamente seguro de que nuestros compatriotas de la RDA esperan estas palabras"*.[15] El programa se basaba en la integración de los dos Estados alemanes, en la necesidad de desarrollar el proceso en el ámbito de la cooperación estructurada en las comunidades europeas,[16] conforme a los principios del Acta Final de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa de Helsinki de 1975 y en el marco del proceso de desarme general. El programa concluía con la declaración de que *"el objetivo político del gobierno federal sigue siendo la reunificación, es decir, la recuperación de la unidad estatal de Alemania. ... Somos conscientes de que el camino hacia la unidad alemana plantea numerosas cuestiones complejas a las que hoy nadie puede dar una respuesta definitiva"*. Como dice Eyskens (1990) el programa tuvo *"el mérito de expresar una visión coherente de la aproximación paso a paso del problema alemán".* (p. 22).

La aquiescencia de Estados Unidos fue completa. El 29 de noviembre de 1989 el secretario de estado Baker formuló la posición de la administración Bush: pertenencia de Alemania a la Alianza Atlántica, gradualidad del proceso y sujeción a los principios del Acta Final de Helsinki (Eyskens, 1990, K. Kaiser, 1991). Sin embargo, la rotundidad de la declaración causó sorpresa en las capitales europeas. Los gobiernos de Francia y Gran Bretaña se mostraron inquietos porque no habían sido consultados previamente a la comparecencia en el Bundestag y, concretamente, preocupó la ausencia de referencias a las fronteras alemanas, con lo que se temía que la reunificación reabriera la cuestión territorial en Europa central y oriental. Todo esto a pesar de la resolución del Bundestag del 8 de noviembre de 1989 que garantizó la inviolabilidad de la frontera occidental polaca. El gobierno federal consideraba vigente el Tratado de Varsovia de 1970 en el que se establecía inequívocamente que la República Federal no tenía reivindicaciones territoriales frente a Polonia, pero la postura oficial manifestada por el propio canciller era que *"ni el gobierno federal ni el canciller federal estaban legitimados para ratificar el reconocimiento definitivo de la frontera occidental polaca mien-*

15 Sobre la elaboración del documento, contenido y reacciones que suscitó, Kohl (1997, pp. 140-187).

16 El 22 de noviembre de 1989 el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que se ratificaba el derecho de los alemanes orientales a formar "parte de una Alemania unida y de una Europa unida". Por su parte, los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo de Estrasburgo (8-9 de diciembre de 1989) adoptaron la declaración de apoyo a la unificación de Alemania (*Revista de Instituciones Europeas*, 1989).

tras no existiera una Alemania unida y soberana capaz de actuar". (Kohl, 1997, pp. 108-109).

La reacción de Moscú fue negativa advirtiendo sobre *"la peligrosa irracionalidad de la destrucción de las realidades de posguerra"* ya que la RDA era el punto de unión de su sistema de seguridad en Europa y la inamovilidad de las fronteras una cuestión de interés nacional, especialmente en lo que afectaba a las fronteras orientales de Alemania. Sin embargo, la oposición de las potencias europeas pareció allanarse durante la visita del Presidente Mitterand a Kiev el 6 de diciembre de 1989. La Unión Soviética y Francia formularon una declaración conjunta en la que se reconocía el derecho de los alemanes a la unidad y la necesidad de trabajar en un marco que permitiera consensuar el proceso de reunificación pero, claro está, dentro del directorio de las grandes potencias. El principal éxito del canciller Kohl fue ganarse a Estados Unidos para la causa de Alemania, consciente de su preeminencia en las estructuras de orden y cooperación europeas (Gaddis, 1993). Esto permitió que en los momentos decisivos la administración Bush no dudara en convencer a Gran Bretaña o presionar a los aliados para conseguir un consenso en el seno de la alianza sobre la unificación. En la Cumbre de la Alianza el Presidente Bush acotó los principios en los que se basaría la reunificación alemana: el derecho de todos los alemanes a la autodeterminación, el respeto a los compromisos de Alemania en la Alianza y las comunidades europeas así como la inviolabilidad de las fronteras, principios que quedaron recogidos en la Declaración Final de la Cumbre celebrada los días 14-15 de diciembre de 1989 (NATO Final Comuniques 1986-1990).

Para lograrlo se iniciaron negociaciones entre los dos Estados alemanes y las grandes potencias sobre el estatuto de seguridad de Alemania, la conclusión del régimen legal de ocupación de posguerra, los derechos especiales de las cuatro potencias y el reconocimiento definitivo de las fronteras alemanas (Ehlers, 1997, Jarausch, 1994b, Uxo Palasí, 1990, Weidenfeld, 1998).

La cuestión constitucional se resolvió a favor de la aplicación de la vía prevista en el Artículo 23 de la Ley Fundamental, lo que suponía la recreación de los cinco Länder en la parte oriental –Brandenburgo, Mecklenburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia– suprimidos en 1952 y su posterior incorporación a la República Federal. La alternativa era una unión formal entre los dos Estados alemanes (Artículo 146). Esta vía obligaba a la convocatoria de una asamblea para la redacción de una nueva constitución, cuyos representantes saldrían de ambos Parlamentos o de unas elecciones generales en toda Alemania, a lo que se oponía frontalmente la coalición de gobierno porque suponía desviarse del objetivo prioritario, la unidad. En todo caso se realizaron cambios en la ley fundamental, en particular para precisar que no quedaba ninguna otra parte de Alemania fuera del territorio unificado. El gobierno federal sostuvo desde el principio que el proceso debía ser aprobado por un parlamento libremente elegido en la parte oriental. Así,

el 18 de marzo de 1990 se desarrollaron las primeras elecciones democráticas en la RDA dando lugar a un gobierno de coalición cuyo mandato único fue negociar el fin de la división (Bertram, 1990).

El Departamento de Estado estadounidense formuló la propuesta de constituir un marco político específico en el que desarrollar las negociaciones multilaterales sobre los aspectos externos de la unidad alemana, lo que se denominó "Ronda de Conversaciones 2+4". La fórmula se acordó en la Cumbre de Ottawa de 13 de febrero de 1990 siguiendo el principio de que los dos Estados alemanes debían definir sus relaciones y, posteriormente, las cuatro potencias con derechos y obligaciones con relación a Berlín y Alemania en su conjunto pactarían el estatuto definitivo de la Alemania unida. La primera reunión tuvo lugar en Bonn en mayo de 1990 y concluyó con la Declaración de Nueva York de 1 de octubre de 1990.

Aunque en Moscú se había alcanzado un consenso interno sobre la cuestión alemana, el gobierno soviético trató de imponer la neutralización del nuevo Estado.[17] Bonn siempre consideró la permanencia en la Alianza como un factor de estabilidad en Europa y así lo hizo saber el canciller Kohl a los dirigentes de las cuatro potencias: *"Yo estaba profundamente convencido de que para nosotros, y para Europa en su conjunto, la neutralidad era un funesto error de efectos tan perniciosos como el aislamiento impuesto a Alemania por el Tratado de Versalles. La neutralidad de Alemania habría significado una rápida erosión y luego el final de la OTAN y la CE"*. (Kohl, 1997, p. 223). Desde la perspectiva occidental poderosas razones justificaban dicha permanencia. En primer lugar, y a pesar de la progresiva disolución del Pacto de Varsovia y la retirada de las tropas soviéticas de Europa central, la Unión Soviética (después la Federación de Rusia) continuaba siendo con diferencia la primera potencia militar del continente.[18] Segundo, la inmensa capacidad de ataque nuclear soviética requería la presencia de Estados Unidos en Europa, tanto más cuanto que se imponía a Alemania la condición de potencia no nuclear. Tercero, la plena integración en las estructuras de seguridad occidentales era la garantía principal para la estabilidad de las instituciones democráticas. Cuarto, las alternativas a la permanencia en la Alianza eran, en cualquier caso, más costosas en términos políticos y económicos. La neutralidad, exigencia inicial de Moscú, chocaba con la realidad de una Alemania encumbrada como el Estado más poderoso de Europa; además, no se resolvía la necesidad de una garantía de disuasión nuclear y dejaba abierta la opción para una posible nuclearización en el futuro. La seguridad colectiva en el ámbito de las Naciones Unidas o la europea en el marco del Artículo V del Tratado de Bruselas no se consideraron en aquellos momentos como alternativas válidas (Asmus, 1990, pp. 66-69).

17 Ya en 1952 Stalin propuso a las potencias occidentales restablecer Alemania como Estado unitario, bajo el compromiso de no participar en coaliciones ni alianzas militares, esto es, imponiendo la neutralidad permanente.

18 El estado de las Fuerzas Armadas soviéticas en 1989 puede consultarse en Balance Militar 1988-89 (1989), pp. 54-77.

Sin embargo, una vez que el proceso se percibió como inevitable pareció cada vez menos conveniente para los intereses de la Unión Soviética complicar las relaciones con una Europa poderosa económicamente y que, por tanto, era indispensable para sacar del colapso a la economía soviética y continuar con la distensión entre los bloques.[19] En consecuencia, durante la visita del canciller Kohl a Moscú los días 10 y 11 de febrero de 1990 ambos gobiernos acordaron el contenido básico de un futuro tratado de transmisión de poderes que permitiría la reunificación.[20] Gorbachov comprometió la retirada completa de las fuerzas soviéticas en Europa central, esto es, más de seiscientos mil soldados, a lograr un acuerdo satisfactorio en las conversaciones sobre fuerzas convencionales en Europa y sobre el estatuto de las tropas extranjeras estacionadas en las dos partes de Alemania. Sin embargo, el gobierno soviético no terminó por aceptar plenamente los puntos básicos de la unificación hasta la reunión de Gorbachov y Kohl en el Caúcaso en julio de 1990. La permanencia de Alemania en la Alianza necesitó de un acuerdo definitivo para la retirada de todas las fuerzas y unidades militares soviéticas de territorio alemán, la concreción de un período transitorio en el que solo podrían desplegarse en la parte oriental unidades de la Bundeswehr que no estuvieran bajo mando de la Alianza y, especialmente, pagar los costes económicos de dicha retirada.[21] Los continuos ajustes de la posición soviética en la "Cuestión alemana" ponen de manifiesto la creciente oposición interna del aparato de poder a Gorbachov y, por consiguiente, los problemas para definir posiciones mínimas en los asuntos básicos de la política exterior. Como escribió K. Kaiser (1991) se trata ni más ni menos que el reflejo de una sociedad en crisis profunda (p. 192).

En efecto, la definición del estatuto de seguridad de Alemania constituyó uno de los aspectos fundamentales de las negociaciones con las grandes potencias (Miers, 1995). La respuesta que se dio a cada problema determinó el posicionamiento de Francia, Gran Bretaña y, especialmente, la Unión Soviética. No se puede obviar el temor que despertaba en los gobiernos europeos una Alemania unida con más de ochenta millones de habitantes, las Fuerzas Armadas más numerosas (con excepción de la Unión Soviética), la economía más poderosa y la condición de

19 Para tratar de paliar la situación de desabastecimiento, el gobierno federal suministró productos básicos a la Unión Soviética desde febrero de 1990 por importe de 220 millones de marcos, así como el aval a un crédito de cinco mil millones de marcos solicitado por Moscú. Adicionalmente la retirada de las tropas soviéticas de territorio alemán supuso un desembolso de quince mil millones de marcos.

20 El texto de la Declaración de Moscú, de 10 de febrero de 1990, se recoge en Kohl (1997, pp. 242-243).

21 La presencia de Fuerzas Armadas extranjeras en Alemania se fundamentó en el derecho de ocupación que concluyó, para la parte occidental, con la firma del Tratado sobre Relaciones entre la República Federal y las Tres Potencias, de 26 de mayo de 1952. El estatuto jurídico de las tropas aliadas en territorio alemán se reguló en el Tratado sobre la Presencia de Tropas Extranjeras entre la República Federal y otros ocho Estados (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Luxemburgo) de 23 de octubre de 1954. Este tratado sigue en vigor tras la reunificación, si bien ahora puede denunciarse con un preaviso de dos años según el Canje de Notas, de 25 de septiembre de 1990. El tratado no es de aplicación a los Länder orientales y Berlín. Por su parte, la presencia de las Fuerzas Armadas soviéticas no se reguló en ningún tratado hasta después de la reunificación, momento en el que la Alemania unida y la Unión Soviética regularon la retirada mediante sendos Acuerdos de 9 y 12 de octubre de 1990.

actor central del proceso de integración europea. Finalmente, las condiciones impuestas por las grandes potencias se concretaron en la limitación del volumen de la Bundeswehr, la sujeción estricta al Tratado de No Proliferación Nuclear, la renuncia a la posesión de armas de destrucción en masa, la conclusión de acuerdos sobre el estacionamiento y la retirada de las Fuerzas Armadas soviéticas, el establecimiento de relaciones especiales con la Unión Soviética y el reconocimiento de la inviolabilidad de las fronteras mediante instrumentos jurídicos internacionales.

Paralelamente, los gobiernos de ambos Estados alemanes firmaron el 18 de mayo de 1990 un acuerdo para una etapa intermedia de unión económica, social y monetaria, que entró en vigor el 1 de julio. El 23 de agosto la Volkskammer aprobó la integración de los nuevos Länder en la República Federal y, finalmente, el 31 de agosto de 1990 se firmó el Tratado de Unificación (Einigungsvertrag) que contenía una serie de normas transitorias para los nuevos ciudadanos y la extensión del ordenamiento jurídico federal a todo el territorio (Arnold, 1993, Bacigalupo, 1992, Hoffman, 1993). Concluidas las negociaciones internas, las grandes potencias dieron el paso definitivo con la firma en Moscú, el 12 de septiembre de 1990, del Tratado sobre el Arreglo Definitivo de la Cuestión Alemana. Estos tratados establecieron el marco institucional para la reunificación y la restitución de la plena soberanía en los asuntos internos y externos el 3 de octubre de 1990.

De inmediato, el gobierno alemán firmó con la Unión Soviética sendos acuerdos para regular la retirada de las Fuerzas Armadas soviéticas de 9 y 12 de octubre de 1990,[22] y con Polonia el Tratado para el Reconocimiento Definitivo con arreglo al derecho internacional de la Línea Oder-Neisse como frontera común de 14 de noviembre de 1990. Posteriormente, el 17 de junio de 1991 se firmó el Tratado de Buena Vecindad y Cooperación entre Polonia y Alemania (Weydenthal, 1991). Con estos tratados internacionales se cerró uno de los grandes problemas del siglo XX, como fue la integración negociada de Alemania en el sistema europeo de Estados.

3. Las capacidades de un Estado débil: la contribución de Hungría a la reunificación de Alemania

Los procesos de transición en Polonia primero, y en Hungría después, sólo pudieron iniciarse cuando desapareció el apoyo de la potencia imperial a los regímenes comunistas. Ahora bien, la transición hacia la democracia en Hungría siguió un modelo diferente a los otros países de Europa central, que se generó desde dentro del sistema y con una ausencia absoluta de violencia social o política (Girón Garrote, 1997b). A principios de los años ochenta Hungría entró en una grave crisis económica que no pudo impedir ni las reformas económicas introducidas ni el ingreso en el Fondo Monetario Internacional. Hay que tener en cuenta que fue el

22 El 13 de septiembre de 1990 se firmó en Moscú el Tratado sobre Buena Vecindad, Amistad y Colaboración entre la República Federal y la Unión Soviética.

primer país del bloque socialista que puso en práctica reformas económicas orientadas hacia una economía de mercado desde finales de los años sesenta (Berend, 1990).

La presión interna subyacente aprovechó los cambios que se estaban produciendo en la estructura soviética para avanzar en un proceso político gradual y pacífico que desembocó en la aprobación de una nueva constitución democrática en octubre de 1989. El proceso de reformas se inició en septiembre de 1987 cuando el Primer Ministro Karoly Grosz anunció la apertura de un diálogo entre el Partido Socialista Obrero Húngaro (PSOH) y los disidentes políticos organizados. En mayo de 1988 Janos Kádar fue expulsado de la Secretaría General del Partido y en noviembre los comunistas reformistas encabezados por Miklos Németh se hicieron con el poder. La prioridad del nuevo gobierno era la construcción de un "Estado constitucional moderno" y la transformación de las estructuras económicas, lo que se plasmó en la aprobación de las leyes sobre la libertad de prensa, de asociación y expresión. Siguiendo el proceso político en la Unión Soviética, en febrero de 1989 el Comité Central del PSOH aprobó las modificaciones necesarias para crear un sistema multipartidista, lo que supuso en la práctica la renuncia del partido al control de la sociedad y del Estado. En marzo se iniciaron conversaciones con los diferentes partidos de la oposición para alcanzar un consenso general sobre la reforma constitucional en el marco de una Mesa Redonda Nacional. Una de las decisiones relevantes fue el apoyo a la política económica del gobierno. El 18 de octubre el Parlamento aprobó una reforma constitucional por la que Hungría se constituyó en un *"Estado democrático de derecho donde los valores de la democracia burguesa y del socialismo democrático se reconocen por igual"* y el 23 de octubre se aprobó el cambio de nombre del país, lo que se hizo coincidir con el aniversario de la Revolución de 1956. La proclamación de la república dio por concluido uno de los períodos más controvertidos de la historia reciente de Hungría y las primeras elecciones parlamentarias libres tuvieron lugar en marzo y abril de 1990.

El proceso de reformas estuvo acompañado de la intensificación de las relaciones exteriores, lo que significó un cambio cualitativo en la política exterior del nuevo Estado. Esto tuvo una plasmación clara en los acontecimientos que desembocaron en la reunificación de Alemania un año después; en palabras del canciller Kohl: *"en Hungría, la evolución que en última instancia desembocará en la unificación alemana recibe un impulso decisivo"* (Kohl, 1997, p. 61). El 2 de mayo de 1989 el gobierno húngaro anunció el progresivo desmantelamiento de las barreras fronterizas con Austria. El 28 de junio, en un gesto simbólico, los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países cortaron el alambre de espino ante los medios de comunicación. Estas medidas no podían pasar desapercibidas e inevitablemente iniciaron los problemas en la frontera debido al creciente flujo de ciudadanos ale-

23 Para el seguimiento de este proceso Anderle (2003), Girón Garrote (1997b, 2003); González Enríquez (1993), Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2003), Németh y Zhinsky (1991), Rosarka (1991), Varga (1995).

manes orientales hacia Austria. La policía de fronteras húngara debía identificar a todos los que pasaban la frontera y sellar los pasaportes, lo que podía suponer la deportación al país de origen, medida que efectivamente funcionó en aplicación de los tratados bilaterales con la RDA. La preocupación por las noticias que se sucedían llevó al gobierno federal a demandar a las autoridades húngaras que no reenviasen a los ciudadanos alemanes a la RDA por temor a las represalias a las que serían sometidos. De hecho, en agosto el número de refugiados obligó a cerrar la embajada de Bonn en Budapest. Es preciso tener en cuenta que en esas fechas se concentraban en territorio húngaro más de doscientos mil alemanes orientales a la expectativa de poder pasar al oeste.

El 19 de agosto, aprovechando la celebración de unas jornadas de hermanamiento con Austria, varios cientos de personas cruzaron la frontera en Sopron sin ser molestadas. La guardia de fronteras y las fuerzas de seguridad húngaras recibieron órdenes de retirarse varios kilómetros del lugar de la concentración. El canciller Kohl no dudó en calificarlo como *"la huida masiva del Este al Oeste más espectacular de la historia"* (Kohl, 1997, p. 62). Pero, la situación se había tornado complicada para el gobierno húngaro:

1) Miles de alemanes trataban de llegar a Hungría procedentes de la RDA y de otros países de la Europa central. Se hizo necesario habilitar campos de refugiados para acoger a las decenas de miles de refugiados asistidos por Cáritas y la Cruz Roja. El 13 de agosto el Subsecretario del Ministerio federal de Exteriores viajó a Budapest para entablar negociaciones acerca de la situación de los refugiados y asegurar la asistencia del gobierno federal. El 15 de agosto el canciller Kohl envió una carta a Honecker para tratar de resolver la crisis de los refugiados en las embajadas de la República Federal en Europa del Este.
2) Los gobiernos de Berlín Oriental, Praga y Bucarest endurecieron la presión política.
3) Berlín Este había desatado una campaña mediática contra la supuesta pasividad de las autoridades húngaras en el control de las fronteras occidentales. Así, el Neues Deutschland, órgano oficial del SED, no dudaba en asegurar que los ciudadanos alemanes orientales habían sido narcotizados y secuestrados por agentes de Occidente. Al mismo tiempo, se enviaron a Hungría grupos operativos del Servicio de Seguridad del Estado (Stasi) para intervenir en los campos de refugiados.

El gobierno húngaro recibió el apoyo explícito de Bonn[24] y se comprometió a hacer todo lo posible para no devolver a ningún ciudadano alemán a la RDA contra su voluntad.

24 La posición del gobierno federal fue clara en este momento: "*el único responsable de la situación actual es el gobierno de la RDA*" (Kohl, 1997, p. 64).

Con la finalidad de coordinar las decisiones internas con el gobierno federal, el 22 de agosto el embajador en Bonn solicitó al consejero de política exterior del Canciller, Teltschick, que preparara una reunión con el Primer Ministro Németh lo antes posible. La reunión debía llevarse con absoluta discreción y se acordó para el 25 de agosto en Gymnich, cerca de Bonn. Un día antes ciento diecisiete refugiados de la Embajada alemana en Budapest fueron autorizados a salir con destino a la República Federal. A la reunión asistieron el Canciller Kohl, el Ministro de Exteriores Genscher, el Primer Ministro Németh, el Ministro de Asuntos Exteriores Horn y el Embajador Horváth. Németh comenzó diciendo que Hungría seguía perteneciendo al Pacto de Varsovia y que permitir la salida de los ciudadanos de la RDA sin documentos válidos conculcaría los tratados vigentes entre ambos Estados. Se temían las reacciones del régimen alemán oriental que se había concertado con Bucarest para atacar las reformas políticas y económicas iniciadas en Polonia y Hungría. A continuación informó de la última Cumbre del Pacto de Varsovia celebrada en Bucarest el 7 de julio. El gobierno húngaro había propuesto la firma de un nuevo documento para regular las relaciones mutuas que reconociese a cada Estado miembro el derecho a elegir su propio camino. La propuesta había sido apoyada abiertamente por Gorbachov, pero no había prosperado por la oposición de los regímenes más conservadores (RDA, Rumania y Bulgaria). En un momento de la exposición Németh afirmó que *"no hay ni que hablar de una repatriación de los refugiados a la RDA. Nosotros abriremos la frontera y la mantendremos abierta para los ciudadanos de la RDA, si ninguna fuerza militar o política externa nos lo impide"* en una clara alusión a los socios del Pacto de Varsovia (Kohl, 1997, p. 68). La medida se haría efectiva en la primera quincena de septiembre en una fecha todavía por determinar. El Canciller Kohl preguntó por las posibles contrapartidas que impondría el gobierno húngaro a estas medidas. El Primer Ministro respondió que "Hungría no vende personas" (Kohl, 1997, p. 69).

En todo caso, el gobierno federal respondió de inmediato con la concesión de un crédito de quinientos millones de marcos que se estaba negociando hasta ese momento, la supresión del visado obligatorio para los ciudadanos húngaros y aseguró el apoyo alemán para el ingreso en las Comunidades Europeas. En palabras del Canciller Kohl: *"me pareció lógico ayudar a quienes nos ayudaban. Los húngaros habrían podido comportarse de un modo completamente distinto. Para el gobierno de Budapest no fue una decisión fácil decir sin más en aquella situación, a pesar de los acuerdos vigentes con la RDA: dejamos salir a los alemanes"* (Kohl, 1997, p. 69).

Esa misma tarde varias agencias de noticias informaron de la reunión pero sin dar más detalles, particularmente en lo que se refería a la conclusión de cualquier acuerdo, asunto que preocupaba especialmente al gobierno federal. La posición de Moscú era crucial para continuar adelante. El Canciller Kohl se comunicó con Gorbachov para informarle del contenido de la reunión (Kohl, 1997, p. 69-70):

> *Le informé de lo que se había tratado con Miklos Németh y Gyula Horn y le pregunté si contaban con su apoyo. Al principio Gorbachov calló. Luego contestó: 'los húngaros son buena gente', ni más ni menos. Comprendí entonces que tanto el Presidente húngaro como su Ministro de Asuntos Exteriores no actuaban por iniciativa propia, sino que estaban seguros de contar con la bendición de Moscú. Esto indudablemente, suponía para el régimen del SED el principio del fin.*

El 2 de septiembre los medios de comunicación se hacían eco de la próxima decisión del gobierno húngaro de permitir a todos los ciudadanos de la RDA abandonar legalmente el país con destino a la República Federal. Los desmentidos y declaraciones cruzadas se sucedieron en los días siguientes. Esto respondía a las presiones exteriores que recibía el gobierno húngaro. En concreto, el Ministro de Exteriores de la RDA (Fischer) amenazó directamente al Ministro de Asuntos Exteriores Horn durante una visita a Berlín Oriental. Fischer informó a Honecker que Hungría preparaba medidas para posibilitar la salida de los ciudadanos alemanes que *"atentan contra los intereses de la RDA y evidentemente se han acordado con la RFA y con Austria"* (Kohl, 1997, pp. 74-75). El 10 de septiembre el Ministro de Asuntos Exteriores Horn anunció que Hungría había suspendido "provisionalmente" el tratado con la RDA de 1969 que obligaba a devolver a los ciudadanos de ese país. Esa misma tarde el embajador Horvath informó al canciller que la frontera se abriría a medianoche.

Los gobiernos federal y húngaro acordaron que los Ministros de Asuntos Exteriores informaran por televisión la noche de la salida de los ciudadanos alemanes. Pero, Kohl adelantó el anuncio en el Congreso de la CDU en Bremen a las ocho de la tarde del 10 de septiembre (Kohl, 1997, pp. 77-78):

> *Hace escasos minutos el Ministro de Asuntos Exteriores húngaro ha dado a conocer la decisión de su gobierno de que esta noche, a las cero horas, los alemanes de la RDA podrán viajar desde Hungría a un país de su elección ... Todos somos conscientes (yo el primero), entre otras razones por las conversaciones que hemos mantenido a lo largo de las pasadas semanas, de la decisión que ha tomado el gobierno húngaro. Es una decisión humanitaria, de solidaridad europea. Y yo estoy extremadamente agradecido por esa decisión. ... Aprovecho la ocasión para transmitir mi agradecimiento más cordial a todos en Hungría, y también en Austria, pues debo hacer extensiva mi gratitud al gobierno austriaco y a muchos ciudadanos y ciudadanas del Burgerland. Gracias por haberos esforzado tanto por los alemanes de la RDA que permanecían en Hungría o que procedentes de este país han cruzado la frontera en las últimas semanas y han llegado a Austria.*

En las horas siguientes más de diez mil alemanes pasaron a Austria con destino a la República Federal. Para el canciller Kohl *"se había producido un acontecimiento decisivo: un sector del telón de acero, que dividía a Europa desde hacia cuatro décadas, se había levantado. Y Alemania había dado un paso, no menos decisivo, en su camino hacia la unidad en paz y libertad"* (Kohl, 1997, p. 78).[25] Por su parte, el gobierno alemán oriental envió una dura nota de protesta en la que calificaba la decisión de "ilegal" y de "violación de los tratados y acuerdos internacionales" y exigía el cierre inmediato de la frontera (12 de septiembre de 1989). El mismo día representantes del Pacto de Varsovia se reunieron en Moscú para analizar la situación. El gobierno húngaro, que contaba con el respaldo de Bonn y Moscú, rechazó públicamente las presiones.

La posición soviética ante los acontecimientos políticos que se estaban desarrollando en Europa central quedó clarificada con varias declaraciones políticas al máximo nivel: el 23 de octubre con ocasión de la proclamación de Hungría como república soberana independiente, Shevarnadze manifestó que la Unión Soviética no debía intervenir en los asuntos internos de los Estados que formaban el bloque socialista; el mismo día, el asesor de política exterior de Gorbachov, Gerasimov, proclamó la vigencia de una nueva "Doctrina Sinatra" que venía a significar que el gobierno soviético respaldaba las transiciones políticas en Polonia y Hungría y que no pondría obstáculos a los procesos políticos en el bloque socialista; el 25 de octubre, con ocasión de la visita oficial a Finlandia, Gorbachov insistió en la necesidad de fomentar las relaciones pacíficas entre los Estados basadas en la confianza mutua y "el absoluto respeto" a los asuntos internos de cualquier Estado; finalmente, el 26 de octubre, el Comunicado Final de la Cumbre del Pacto de Varsovia celebrada en esta ciudad proclamó el principio de no interferencia en los asuntos internos de los Estados soberanos. Posteriormente, en la Cumbre de Moscú el 4 de diciembre de 1989 los Estados miembros adoptaron una declaración en la que se condenó la intervención en Checoslovaquia en 1968. Esta declaración representó el rechazo definitivo de la Doctrina de la Soberanía Limitada, el cambio más importante dentro de la estructura de orden soviética en Europa hasta ese momento.

Con el nuevo margen de maniobra autorizado por Moscú los sucesivos gobiernos húngaros orientaron la política exterior y de seguridad hacia la integración en las estructuras occidentales (Fischer, 2003, Kovács 1991, Jeszensky, 1992, Matus, 1990). Para ello existía un amplio consenso entre las fuerzas políticas. En particular la integración en la Europa comunitaria se convirtió en objetivo esencial de la política exterior.[26] El primer paso fue acordar con el gobierno soviético la retirada

25 Como dice González Enríquez (1993), "*bastó que un país pasara la prueba, que se comprobara que la Unión Soviética no intervenía contra Polonia tras la victoria de Solidaridad, para que los límites de la acción posible, tal como eran percibidos por los actores políticos, se transformaran completamente*". (p. 348).

26 El 17 de marzo de 1990 Hungría firmó la Convención de las Naciones Unidas para los Refugiados; en noviembre presentó la solicitud de adhesión al Consejo de Europa, del que se convirtió en Estado miembro un

de las tropas estacionadas en el país, alcanzando un acuerdo definitivo en marzo de 1990.

El siguiente fue la firma del Tratado de Asociación con la Unión Europa el 16 de diciembre de 1991. Alemania se mostró firme impulsora de la incorporación de los países de Europa central a las estructuras europeas. Para ello impulsó la firma de los denominados Acuerdos Europeos como marco interino para el diálogo político, las relaciones económicas y comerciales y la asistencia técnica y financiera con el objetivo de la ampliación de la Unión Europea. El gobierno húngaro presentó la solicitud de adhesión el 31 de marzo de 1994 y ésta tuvo lugar diez años después, el primero de mayo de 2004.[27]

El tercero representó un hito fundamental en el proceso de regularización de las relaciones exteriores de Hungría: el ingreso en la Alianza Atlántica el 12 de marzo de 1999 en el Consejo Atlántico de Washington con ocasión del cincuenta aniversario de la Organización (Beard, 1994, Mitcha, 1999).

Las relaciones bilaterales con Alemania tienen como marco institucional el Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación de 1992 y el Convenio Cultural de 1994. Con la desaparición de la Unión Soviética, Alemania se ha convertido en el primer socio económico y comercial. Las relaciones económicas son estrechas y están prácticamente exentas de problemas. En 2005 Alemania recibió el treinta por ciento de las exportaciones húngaras y aportó el veinticinco por ciento de las importaciones, con una balanza comercial favorable a Hungría. Además, es el primer inversor con casi un tercio de toda la inversión directa: doce mil millones de euros para un total de treinta y seis mil millones. En la actualidad existen más de siete mil empresas creadas o participadas por capital alemán, cuyo máximo exponente es la factoría de Audi en Györ con una inversión hasta 2005 de dos mil seiscientos millones de euros. También están presentes en el país Allianz, Bosch, Deutsche Telecom, E.on, Knorr-Breuse, RWE, Siemens y ZF, y empresas medianas especializadas en la fabricación de maquinaria y componentes para la industria automovilística. La Cámara de Industria y Comercio Germano-Húngara agrupa a empresas que representan el cuarenta por ciento del Producto Interior

año después; en noviembre de 1992 ratificó el Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus Protocolos Adicionales. Las relaciones diplomáticas con las Comunidades Europeas se iniciaron en 1988 con la firma del Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica que estableció el tratamiento de Nación Más Favorecida y la supresión gradual de las restricciones cuantitativas aplicadas a las importaciones húngaras.

27 Hungría recibió asistencia financiera de la Unión Europea por importe de dos mil trescientos millones de euros en el marco de los instrumentos de preadhesión, de los que Alemania aportó el veinticinco por ciento. Para el período 2004-2006 la aportación financiera de la Unión, especialmente a través del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión ascendió a tres mil doscientos millones de euros y para el período 2007-2013 se han presupuestado veintitrés mil millones de euros. Los datos estadísticos anteriores a la adhesión pueden consultarse en la Agenda 2000. Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Hungría (2001). Para la evolución hacia una economía de mercado, Ginavis (1994), Inotai (2003), Kovnai (1990), Luengo Escalonilla (1996).

Bruto del país, un tercio de las exportaciones y emplean a doscientas mil personas.[28]

A nivel gubernamental Berlín apoya activamente el desarrollo de la economía de mercado en Hungría. En coordinación con las autoridades nacionales el gobierno federal y los Länder se concentran en el asesoramiento para la privatización y el fortalecimiento de las capacidades de las pequeñas y medianas empresas. En el marco del programa federal "Transform", expertos en economía, administraciones públicas y organización sindical han ayudado a crear instituciones de la sociedad civil y una moderna Administración Pública. Con el programa "Start" se apoya a las pequeñas y medianas empresas. En concreto, desde 1990 Alemania ha destinado más de doscientos cincuenta millones de euros a más de trescientos proyectos. La cooperación se ha extendido también a los ámbitos científico, técnico, la protección del medio ambiente y el intercambio cultural y educativo.

CONCLUSIONES

La Unión Soviética había sido durante cuarenta años el garante final de la partición de Alemania y aspiraba a dictar los pasos de la unificación, sin embargo, el liderazgo soviético fue superado por los acontecimientos. Estados Unidos ejerció el papel de árbitro regulando los conflictos en el interior del bloque occidental, en particular para superar la resistencia de Gran Bretaña. Francia pasó de una posición de rechazo a apoyar al canciller Kohl a cambio del compromiso de mantener el Directorio franco-alemán en la Unión Política Europea.

Esto fue así porque cuando la reunificación se concretó como un asunto prioritario se abrió un amplio debate sobre el poder del nuevo Estado y cómo afectaría el cambio a la estructura internacional. La unidad alemana ha sido una alteración en la periferia del sistema, no de su núcleo, por lo que el sistema internacional permanece.

Los cambios en el bloque socialista dieron paso a un nuevo régimen estructuralmente similar al anterior. Los Estados de Europa central y oriental se orientaron hacia Estados Unidos manteniendo la regla básica de no alejarse del modelo político y económico del poder hegemónico, propio de las relaciones de poder asimétricas. Se comportan conforme al modelo "con orientación hacia el régimen", esto es, que ceden en la obtención de ventajas inmediatas con la expectativa de beneficios futuros lo que es aplicable a los miembros de una coalición más o menos institucionalizada.

28 Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania. Recuperado el 20 de julio de 2007, de http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/es/laender/ungarn.html

El proceso de cambio político en Hungría tuvo una enorme repercusión exterior. La apertura de la frontera con Austria en septiembre resultó fundamental para el proceso político que condujo a la unidad de Alemania. Esto fue así porque la concurrencia de las posiciones políticas de las grandes potencias se concretó en un consenso básico sobre los principios básicos que debían ordenar el cambio de régimen internacional. Para Hungría significó ventajas económicas y financieras directas y el respaldo político de la nueva potencia preponderante del subsistema regional para la participación en las estructuras de orden y cooperación europeas.

BIBLIOGRAFÍA:

AGANBEYAN, A. (1989). ***La Perestroika económica***. Barcelona: Editorial Grijalbo.

Agenda 2000. Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Hungría (2001). Documento COM (97) 2001 final, *Boletín de la Unión Europea*, suplemento 6/97.

AGUIRRE, M. y TAIBO, C. (1988). *El Acuerdo de los Euromisiles. De Reikiavik a Washington*. Madrid: IEPALA/CIP.

ANDERLE, A. (2003). La transición democrática: ¿Nuevo callejón sin salida? Hungría, 1989-2003. En *Revista de Estudios Europeos*, 35, 35-44.

ARNOLD, R. (1993). *La unificación alemana*. Estudios de Derecho alemán y europeo. Madrid: Civitas.

ASLUND, A. (1992). ***Gorbachev´s struggle for economics reforms***. Londres: Pinter.

ASMUS, R. (1990). A Uniting Germany. En *Foreign Affairs*, 2, 63-76.

ASMUS, R., KUGLER, R. y LARRABEE, S. (1993). Building a New NATO. En *Foreign Affairs*, 3, 27-40.

BACIGALUPO, M. (1992). Política y constitución en la Alemania actual. En *Revista de Estudios Políticos*, 75, 271-290.

BARBÉ IZUEL, E. (1995). ***La seguridad en la nueva Europa***. Madrid: Los Libros de la Catarata.

BEARD, R. (1994). Defence procurement cooperation with Central and Eastern Europe. En *NATO Review*, 4, 20-24.

BEREND, I. T. (1990). ***The Hungarian Economic reforms*** 1953-1988. Cambridge: Cambridge University Press.

BERSTEIN, S. y MILZA, P. (1971). ***L´Allemagne, 1870-1970***. París: Masson et Cie.

BERTRAM, C. (1990). The German Question. En *Foreign Affairs*, 2, 45-62.

BIALER, S. (1986). ***The Soviet Paradox: External expansion, internal decline***. Nueva York: A. Knopf.

BITZINGER, R. (1989). ***The role of military power and arms control in the 1990´s***. Santa Mónica: Rand Corporation.

BLACKER, C. (1991). The collapse of Soviet power in Europe. En *Foreign Affairs*, 1, 88-102.

BURLEY (1989). The once and the future German Question. En *Foreign Affairs*, 5, 65-83.

CALOGERO, F. GOLBERG, M. y KAPITZA, S. (1990). ***Verification monitoring disarmament***. Boulder. Wetsview Press.

CARACUEL RAYA, M. A. (1997). ***Los cambios de la OTAN tras el final de la guerra fría***. Madrid: Tecnos.

CHILDS, D. (2000). ***The fall of the G.D.R.: Germany´s road to unity***. Harlow: Longman, Harlow.

CRUZ PRIETO, R. (1996). Europa liminar: la Unión Europea y Europa centro oriental (pp. 273-286). En ***Memoria del Primer Coloquio Interuniversitario de Relaciones Internacionales***. México: El Colegio de México.

DONNELLY, C. (1991). The Coup and this aftermath. En *NATO Review*, 5, 3-7.

DUNLOP, J. (1993). Russia confronting a loss of Empire, 1987-1991. En *Political Science Quarterly*, 4, 603-634.

DUROSELLE, J.-B. (1992). ***Tout Empire périrá. Théorie des relations internationales***. París: Armand Colin.

EHLERS, K. H. (1997). El proceso de renovación en la RDA: el camino hacia la unidad alemana. En ***La transición democrática en el centro y este de Europa*** (pp. 181-190). España: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

ELLMAN, M. y Kontorovich V. (1992). ***The disintegration of the Soviet economic system***. Londres: Routledge.

ESCUDÉ, C. (1995). ***El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales***. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

EYSKENS, M. (1990). From Detente to Entente. The impact of the implosion of Communism. En *Studia Diplomatica*, 2, 5-34.

FEDEROVSKI, V. (1991). ***Histoire secrete d´un coup d´État***. París, Lattés.

FENSTERMACHER, D. (1991). Arms Race: The next generation. En *Bulletin of the Atomic Scientists*, 3, 29-33.

FISCHER, F. (2003). Las relaciones euroatlánticas desde la perspectiva de un historiador centroeuropeo. En *Revista de Estudios Europeos*, 35, 59-64.

FLEMMING, D. F. (1961). ***The Cold War and its Origins, 1951-1960***. Nueva York.

FODOR, N. (1993). ***The Warsaw Treaty Organization. A Political and Organizational Analysis***. Nueva York: Saint Martin´s Press.

FORSBERG, R. (1991). End arms control, begin disarmament. En *Bulletin of the Atomic Scientists*, 9, 29-31.

GADDIS, L. (1993). ***In Europe´s Name: Germany and the Divided Continent***. Nueva York: Random House.

GADZAG, F. (1992). Does the West understand Central and Eastern European. *NATO Review*, 6, 14-19.

GARAY Vera, C. (2004). Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno. En *Security and Defense Studies Review*, 2, 91-113. Recuperado el 20 de Julio de 2007, de http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Garay_article-edited.pdf

GARCÍA Reyes, M. (1994). ***De la Unión Soviética a la Comunidad de Estados Independientes. La transición hacia una economía de libre mercado***. México D.F.: El Colegio de México.

GARTHOFF, R. (1994). ***The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War***. Washington: The Brookings Institution.

GATI, C. (1990). ***The Bloc that failed: Soviet-East European Relations in transition***. Bloomington: Indiana University Press.

GEORGE, B. (1991). The negotiations on Confidence and Security Building Measures. The Vienna agreement and beyond. En *NATO Review*, 1, 15-20.

GEORGE, D. (1993). NATO´s Economic Cooperation with NACC Partners. En *NATO Review*, 4, 19-22.

GILL, G. (1994). ***The collapse of a single-party system. The disintegration of the Communist Party of the Soviet Union*.** Boulder: Cambridge University Press.

GINAVIS, N. (1994). ***The European Community, Eastern Europe and Russia: Economic and Political Change***. Londres: Praeger.

GIRÓN GARROTE, J. (1997a). Mijail Gorbachov y la transición en el centro y este de Europa. En ***La transición democrática en el centro y este de Europa*** (pp. 9-22). España: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

GIRÓN GARROTE, J. (1997b). La transición democrática en Hungría. En ***La transición democrática en el centro y este de Europa*** (pp. 433-487). España: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

GIRÓN GARROTE, J. (2003). Hungría: el largo camino hacia la democracia, 1945-1990. En *Revista de Estudios Europeos*, 35, 65-82.

GLADYSHER, V. (1997). La URSS en la nueva era de Gorbachov. En ***La transición democrática en el centro y este de Europa*** (pp. 313-324). España: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

GOLDSTEIN, W. (1994). ***Security Europe: The role of NATO after the End of the Cold War***. Riverside: McMillan.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (1993). ***Crisis y cambio en Europa del Este. La transición húngara a la democracia***. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

GORBACHOV, M. (1987). ***Perestroika***. Barcelona: Ediciones B.

GORTOV, M. (1990). ***The transformation of socialism. Perestroika and reform in the Soviet Russia and China***. Boulder: Westview Press.

GRASA, R. (1992). *¿El fin del arms control?* Balance de las negociaciones de limitación de armamentos y desarme (pp. 355-364). En *Anuario Internacional CIDOB* 1991. España: Fundación CIDOB.

HANDEL, M. (1990). *Weak States in the Internacional System*. Londres: Frank Cass & Co.

HOFFMAN, R. (1993). Alemania, los Länder alemanes y el Derecho Comunitario (pp. 35-76). En ***La Comunidad Europea, la instancia general y la organización administrativa de los Estados miembros.*** España: Civitas.

HOUGH, J. (1989). Gorbachev Politics. En *Foreign Affairs*, 5, 26-41.

HUESO GARCÍA, V. (2007). La reforma de la seguridad: implicaciones militares. En *Revista Española de Defensa*, 226, 42-45.

INOTAI, A. (2003). La transformación económica de Hungría ante la integración europea. En *Revista de Estudios Europeo*, 35, 101-110.

JARAUSCH, K. (1994a). ***The rush to German Security Unity.*** Nueva York: Oxford University Press.

JARAUSCH, K. (1994b). ***Uniting Germany: Documents and debates***. Providence: R. I. Berg Publishers.

JESZENSZKY, G. (1992): Nothing on the Eastern Front. En *NATO Review*, 3, 7-13.

KAISER, K. (1991). Germany´s unification. En *Foreign Affairs*, 1, 179-205.

KAISER, R. (1988). The USSR in decline. En *Foreign Affairs*, 2, 97-113.

KAISER, R. (1991). Gorbachev: Triumph and Failure. En *Foreign Affairs*, 2, 160-174.

KIERMAN, B. (1993). ***The end of Soviet Politics. Elections, legislatures, and the demise of Communist Party***. Boulder.

KISSINGER, H. (1994). ***Diplomacy***. Nueva York: Simon and Schuster. Trad. en español (1996). ***Diplomacia***. Barcelona: Ediciones B-Grupo Zeta.

KOHL, H. (1996). ***Ich wolte Deutschlands Einheit.*** Berlín: Ullstein Buchverlage. Trad. al español (1997). ***Yo quise la unidad de Alemania***. Barcelona: Círculo de Lectores.

KOLODZIEJCZYK, P. (1994). Poland- A future NATO Ally. *NATO Review*, 5, 7-10.

KOVÁCS (1991). A New Hungary in a New Europe. En *Studia Diplomatica*, 1, 69-76.

KOVNAI, J. (1990). ***The road to a free economy. Shifting from a socialist system: The example of Hungary***. Nueva York: Norton.

LEONHARD, J. y FUNK, L. (2002). ***Ten years of German unification: transfer, transformation, incorporation?*** *(The new Germany in context).* Birmingham: University of Birmingham.

LINZ, S. y MOSKOFF, W. (1988). ***Reorganization and reform in the Soviet Economy.*** Avmonk: Sharpe.

LÜBKEMEIER, E. (1991). The political upheaval in Europe and the reform of NATO Strategy. En *NATO Review*, 3, 16-21.

LUENGO ESCALONILLA, F. (1996). ***Las estructuras industriales húngaras y las relaciones comerciales con la UE***. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

MAMMARELLA, G. (1988). ***Storia d´Europa del 1945 a oggi.*** Roma: G. Laterza & Figli Spa.. Trad. al español (1990). ***Historia de Europa contemporánea (1945-1990).*** Barcelona: Editorial Ariel.

MANDELBAUM, M. (1992). Coup de grace: The end of Soviet Union. En *Foreign Affairs*, 1, 164-183.

MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G. (1995). ***La Unión Soviética: de la Perestroika a la desintegración***. Madrid: Ediciones Istmo.

MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G. (2003). Hungría y España ante los retos de la cooperación en la Europa unida del siglo XXI. Introducción histórica. En *Revista de Estudios Europeos*, 35, 3-12.

MARTÍN DE LA GUARDIA, R.. (1999). ***Crisis y desintegración de la Unión Soviética***. Barcelona: Editorial Ariel.

MATUS, J. (1990). Hungarian Security Policy in the changing European environment (pp. 219-224). En ***Searching a new security structure in Europe***. Alemania: Nomos.

McCAUSLAND, J. (1995). ***The CFE Treaty: A Cold War anachronism***. Sandhurst: Conflict Studies Research Center.

MICHITA, A. (1992). ***East Central Europe after the Warsaw Pact. Security Dilemmas in the 1990´s*.** Nueva York: Greenwood Press.

MIERS, F.-J. (1995). Alemania: el poder reluctante. *Boletín de Información del CESEDEN,* 243, pp. 69-85.

Military Balance 1988-89, (1989). Londres: The International Institute for Strategic Studies. Trad. al español (1989). *Balance Militar 1988-89*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército.

MITCHA, A. (1999). ***America´s new Allies: Poland, Hungary, and the Czech Republic in NATO***. Seattle: University of Washington Press.

MOLTKE, G. (1994). Building a Partnership for Peace. En *NATO Review*, 3, 3-7.

NADAL EGEA, A. (1991). ***Arsenales nucleares. Tecnología decadente y control de armamentos***. México D.F.: El Colegio de México.

NATO Final Comuniques 1986-1990 (pp. 120-126). Bruselas: NATO Office of Information and Press.

NÉMETH, A. y ZHINSKY, J. (1991). Características generales de la nueva Constitución húngara. En *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, 251-264.

NOLTE, E. (1999). ¿Guerra civil mundial 1917-1989?. En *Ius Publicum*, 13, 41-55. El original alemán (1999). *Totalitarismus im 20. Jahrhundert. Eine Bilanz der internationalem Forschung, Zweite Auflage*. Alemania: Nomos Verlagsgesellschaft.

NOVOTNY, J. (1994). The Czech Republic. An active partner with NATO. *NATO Review*, 3, 12-15.

PÉREZ GIL, L. (1999). El concepto de potencia en las relaciones internacionales. En *Estudios Internacionales*, 127-128, 69-89.

PÉREZ GIL, L. (2004). Entornos de seguridad y desarrollo democrático. En *Iberoamericana Quinqueecclesiensis 2.* Ponencias presentadas en el I Encuentro en Pécs de Latinoamericanistas de Europa Central (pp. 245-268). Hungría: Universidad de Pécs/Pécsi Tudományegyetem.

PICK, O. (1991). The demise of Warsaw Pact. En *NATO Review*, 2, 12-16.

POPPER, K. (1959). ***The logic of scientific discovery***. Nueva York: Basic Books. Trad. al español ***La lógica de la investigación científica***. Madrid: Tecnos.

PRAVDA, A. (1995). Russia and European Security: The delicate balance. En *NATO Review*, 3, 19-24.

JONES, R. (1990). ***The Soviet Concept of "Limited Sovereignty" from Lenin to Gorbachev***. Nueva York: St. Martin´s.

REITZEL, W., KAPLAN, M. y COBLENZ, C. (1956). ***United States Foreign Policy 1945-1955***. Washington: The Brookings Institution.

Revista de Instituciones Europeas (1989), 3, 1036-1056.

ROJO, L. et al. (1991). ***Reformas económicas y crisis en la Unión Soviética***. Madrid: Espasa-Calpe.

ROSARKA, J. (1991). El proceso de transición en Hungría. Cambio de sistema. En *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, 219-224.

SAWKA, R. (1991). ***Gorbachev and his reforms, 1985-1990***. Hemel Hemstead: Philip Allan.

SHEVARNADZE, E. (1991). ***El futuro pertenece a la libertad***. Barcelona: Ediciones B.

SOULBER, N. (1991). ***Restructuring the Soviet Economy***. Ann Arbor: University of Michigan Press.

STUART, D. (1993). NATO´s future of a Pan-European Security Institution. En *NATO Review*, 4, 15-19.

SUCHOCKA, H. (1993). Poland's European perspective. En *NATO Review*, 3, 3-6.

THOMAS, H. (1986). ***Armed Truce***. Londres: Hamish Hamilton. Trad. en español (1988). ***Paz armada. Los comienzos de la guerra fría (1945-1946).*** Barcelona: Grijalbo.

UXO PALASÍ, J. (1990). Implicaciones de carácter estratégico de la unificación alemana. En *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), 21, 61-90.

VARGA, C. (1995). ***Transition to rule of law: on the democratic transformation in Hungary. Budapest:*** University Loránd Eötvös.

VOLKOV, V. (1997). Las reformas económicas en la URSS y la marcha de la Perestroika. En ***La transición democrática en el centro y este de Europa*** (pp. 77-92). España: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

WALTZ, K. (1979). ***Theory of International Relations***. (1979). Massachussets: Addison-Wesley Publishing. Trad. al español (1988). ***Teoría de la política internacional***. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

WEIDENFELD, W. (1998). ***Aussenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidigungsjahre 1989-1990.*** Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalts.

WEYDENTHAL, J. (1991). The Polish-German reconciliation. En *RFE/Report on Eastern Europe*, 27, 19-21.

WIECK, H.-G. (1989). The Soviet Union in transition. En *Studia Diplomatica,* 1, 2-36.

WIECK, H.-G. (1991): The Soviet Union in transition (II). En *Studia Diplomatica,* 1, 59-68.

WILES, P. (1988). ***The Soviet Economy on the brink of reform: Essays in honnor of Alec Nove***. Boston: Unwin Hyman.

WITKER, I. (2007). El caso Honecker, el interés nacional y la política exterior de Chile: contornos y trasfondo de un problema "interméstico". En *Estudios Políticos*, 105.

YERGIN, D. (1990). ***Shattered Peace: Origins of the Cold War***. Nueva York: Penguin Books.

LA POLÍTICA DE TRANSFERENCIAS DE ARMAS DE RUSIA HACIA EL TERCER MUNDO Y AMÉRICA LATINA∞

CRISTIÁN LEYTON SALAS*

RESUMEN

El artículo busca indagar acerca de las constantes en la política exterior de la ex Unión Soviética, específicamente en cuanto a su política de transferencia de sistemas de armas hacia el llamado Tercer Mundo durante el período 1950-1979, en particular, hacia el régimen peruano del General Velasco Alvarado. De manera más específica, en el artículo se plantea la siguiente pregunta ¿Cuál fue la real motivación política que conllevó a la URSS y al Kremlin a emprender una relación de tal envergadura, en el plano político-estratégico, con Perú, un país emplazado en una zona de interés periférico para las superpotencias de la época, pero sobre todo hacia un régimen que se autodeclaraba contrario al sistema que reinaba en la extinta URSS?

Palabras clave: *Transferencia Armas – Perú – Velasco Alvarado – Proliferación – Unión Soviética – Chile – Conflicto – Guerra Fría – Superpotencias – Armamentos – Política Exterior – Nacional – Populismo.*

ABSTRACT

POLICIES FOR TRANSFERENCE OF WEAPONS FROM RUSIA TOWARDS THE THIRD WORLD AND LATIN AMERICA

The article looks to investigate about the constants in foreign policies of the former Soviet Union, specially regarding the policy of transference of weapon systems towards the so called Third World during 1950 to 1979 particularly, towards the Peruvian regimen of General Velasco Alvarado. In a more specific way, the article poses the following question Which was the real political motivation that drove the URSS and the Kremlin to undertake a relation of such scope, in the political and strategic dimension with Peru, a country summon in an area of interest for the big powers of that time, but among all, towards a regime that had self-stated opposing to the system prevailing in the extinct URSS?

* Doctorando Estudios Americanos, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Investigador Titular, Dirección de Investigación/Observatorio Regional de Paz y Seguridad, Universidad Bernardo O´Higgins. Chile. cristianleytons@gmail.com

∞ Fecha de Recepción: 230807
Fecha de Aceptación: 031007

Key words: *Weapons Transference – Peru – Velasco Alvarado – Proliferation – Soviet Union – Chile – Conflict – Cold War – Superpowers – Weapons – Foreign Politics – National Populism.*

I. INTRODUCCIÓN

La política exterior inaugurada por el Presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, (2001-2002) y materializada por su Ministro de Relaciones Exteriores, Igor Ivanov, está generando a nivel internacional y específicamente en el espacio europeo y norteamericano altas percepciones de riesgo: Una "nueva Guerra fría" estaría ad portas de debutar entre los antiguos herederos de la extinta Orden de Yalta. Esta vez dicha conflagración diplomática se daría entre entidades que abrazan una misma ideología. Más allá del debate en torno a la idea según la cual las "democracias no se atacan entre ellas"[1] tal y como lo señaló en su momento el ex mandatario Bill Clinton,[2] la búsqueda rusa por instaurar un orden multipolar está haciendo su camino.

Una nueva lógica de recomposición concéntrica del antiguo espacio de dominación soviética, ya sea bajo la forma de zonas y Estados-tapones, espacios o zonas de influencia y entidades aliadas, está tomando forma.

En efecto, la Rusia de Putin ha buscado, durante estos últimos años, identificar las nuevas "armas" que le permitirán reimpulsar una presencia más activa y de un efectivo liderazgo vecinal, regional e incluso mundial. Una de ellas ha sido el uso estratégico de la energía. Ucrania y Europa Occidental conocieron, hace muy poco tiempo, dicha nueva geopolítica energética rusa. El gas y el petróleo se han constituido en "medios" al servicio de la política exterior soviética, específicamente hacia su espacio vecinal (CEI, Ucrania, Bielorrusia y países del Cáucaso) y regional (Europa Occidental). En este sentido, el uso estratégico de la energía ha adoptado una forma coercitiva, con efectos directos e inmediatos para el conjunto de Europa Occidental.

El uso del instrumento de cooperación e intercambio comercial militar y bélico también forma parte de dicha política.[3]

En esta lógica de expansión concéntrica de la influencia rusa, América Latina ha comenzado a jugar un papel sino relevante, de mayor interés para el Kre-

1 LAYNE, Christopher "Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace," *International Security*, Vol. 19, Nº 2 (Otoño 1994), pp. 5-49; KENNETH N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, Vol. 18, Nº 2 (Otoño 1993), p. 78; JACK, Vincent, "Freedom and International Conflict: Another Look," *International Studies Quarterly*, Vol. 31, Nº 1 (marzo 1987), pp. 102-112.

2 "Excerpts from President Clinton's State of the Union Message," *New York Times*, enero 26, 1994, p. A17; "The Clinton Administration Begins", *Foreign Policy Bulletin*, Vol. 3, Nº 415, (enero-abril 1993), p. 5.

3 El Ministro de Defensa de la Federación Rusa señaló, en octubre del 2006, los planes rusos en orden a proveer de "significantes fondos para asistencia técnica militar a sus aliados", específicamente a aquellos países que formaron parte de su periferia imperial, como son los países de la CEI (Uzbekistán, Kazakhstán, Kyrgystan, Tayikistán y China, así como Belarusia y Armenia).

mlin.[4] Ya el año 2000 en el marco de una visita a Cuba, el mandatario Putin señaló que *"ha llegado el momento de no sólo redescubrir nuestros intereses sino también recuperar nuestras posiciones en esta región del mundo (América Latina), ya que eso corresponde a los intereses económicos y nacionales de Rusia"*.[5] Luego se concretaron las visitas del mandatario Vladimir Putin a México, Chile y Brasil (2004), le siguieron la del Primer Ministro ruso a Cuba y Argentina, así como la de los presidentes de Chile a Rusia (2002), de Venezuela (2001, 2004 y 2006), de Brasil (2002 y 2005) y de México (2006).

Para América Latina, y en específico aquellos países que tradicionalmente no han mantenido relaciones de conciliación con dicho país, la naturaleza de los nuevos puentes que están inaugurando entre el gigante eurasiático y América del sur constituyen fuentes de aprensión, específicamente en cuanto a la asistencia militar hacia Venezuela[6] y otros países del espacio regional. Para EE.UU. dicha nueva forma de intercambio comercial bélico genera reparos en el marco de su Guerra Fría con el Estado bolivariano de Venezuela.[7]

No obstante lo anterior, la gran problemática que surge es identificar los factores y variables que alimentan y estimulan el nuevo comportamiento de la política exterior rusa hacia América del Sur. Si bien es cierto el intercambio comercial entre Rusia y América Latina alcanzó una cifra que bordea los 3.500 millones de dólares, existe un aspecto de dicha nueva cooperación comercial que genera incertidumbres, en particular por sus potenciales efectos desestabilizadores para el *statu quo* político regional: la venta y transferencia de sistemas de armas, defensivas u ofensivas, de guerra regular o irregular.

Más allá de identificar si dichas percepciones de inseguridad son correctas o erradas, toda vez que tradicionalmente la Rusia Soviética era reluctante a transferir sistemas de armas de alta tecnología a sus "aliados", sí era abierta a la exportación masiva de armamento de segunda generación.

Hoy Venezuela se está constituyendo en el principal país receptor en América Latina de sistemas de armas rusas, pero no en el único. Se constata una presencia mayor de los intereses rusos en el espacio latinoamericano, hecho que debe llevarnos a comprender los alineamientos principales de la pasada conducta del gigante eurasiático en la región.

---

4 En el plano energético, Rusia ofreció ayudar a la construcción del proyecto bolivariano del "Gasoducto del Sur", según consta en el ofrecimiento del Primer Ministro Mikhail Fradkov. *Pipeline & Gas Journal*, mayo 2006.

5 "Rusia recuperará su estatus en América Latina", *Diario el Pueblo*, China, 14/12/200.

6 La actual revitalización del interés de la Federación Rusa por reconstituir un mercado latinoamericano de sistemas de armas para su complejo militar-industrial constituye un hecho nuevo. En efecto, Perú en su momento (Gobierno del General Juan Velasco Alvarado), debutó una relación especial con el régimen soviético, llegando a constituirse en el mayor país receptor de asistencia militar fuera de Cuba y Nicaragua durante el período de Guerra Fría. Dicha relación continúa hasta hoy en día.

7 Cabe señalar que según la agencia rusa Rosoboronexport, incluso la FACH estaría interesada en adquirir los helicópteros Mi- 17-V5. *La Nación*, 23 agosto 2007.

La identificación de patrones de conducta análogos debería permitirnos extrapolar, desde la experiencia histórica de la Guerra Fría, aquellas constantes en dicho comportamiento y generar luces para anticiparnos a escenarios de menor o mayor complejidad.

II. LA RUSIA SOVIÉTICA Y SU POLÍTICA EXTERIOR DURANTE LA GUERRA FRÍA: ALINEAMIENTOS BASALES

El presente estudio busca, en su origen, indagar acerca de la política exterior soviética hacia el llamado Tercer Mundo, a fin de establecer parámetros permanentes en dicha conducta, específicamente en el período posterior a 1950. De manera más específica, se busca examinar la política exterior soviética, identificando el papel político que jugó la denominada "asistencia militar" hacia dicho espacio, en específico hacia Perú.

Ahora bien, si en un principio el trabajo se propone como tarea utilizar material de archivos a fin de identificar desde las fuentes primarias los intereses soviéticos en América Latina, desde la perspectiva del rol jugado por la ayuda militar a dicho espacio, y en específico en Perú durante el régimen del General Juan Velasco Alvarado (1968-1975), los limitados documentos de dicha naturaleza, tanto en español como en inglés, sólo permiten ahondar en las tendencias generales de dicho comportamiento.

Documentos de archivo vinculados a la relación que se estableció entre la URSS y Egipto, específicamente con el régimen de Gamal Andel Nasser (1954-1970), permitieron arrojar luz sobre los intereses soviéticos con dicho régimen nacionalista *de izquierda*. Lo anterior permitió proyectar y extrapolar dicha relación *antinatura* con el Kremlin y establecer la *lógica* detrás de la trasferencia de sistemas de armamentos en el marco de una política de asistencia militar soviética de una nueva naturaleza.

Si bien es cierto la naturaleza misma de las ciencias sociales impone límites a la tarea comparativa de hechos sociales, políticos y económicos, la idea de utilizar el ejemplo soviético-egipcio permitió identificar patrones de conducta similares y trabajar con ellos a fin de aplicarlos al ejemplo peruano-soviético.[8]

Rejan Menon señala que la interdependencia y la emulación propia al sistema político internacional contemporáneo, específicamente al del período de la Guerra Fría, generó la necesidad de dotarse, principalmente por parte de la comunidad de potencias, de *medios* pudiendo ser usados a fin de modelar la conducta de las otras entidades políticas estatales.[9]

8 Cabe señalar la existencia de la obra de Ilya Prizel, ***Lutin Amerjca Trough Soviet Eyes: The Evolution of Perceptions During the Brézhnev Era 1964-1982***, Cambridge and Sea. York, 1990.

9 MENON, Rajam. "The Soviet Union, the Arms Trade and the Third World", *Soviet Studies*, Vol. 34, Nº 3, julio 1982, p. 388.

En función de lo anterior, Menon establece lo que, a su juicio, debe ser la distinción entre *presencia* e *influencia*. La "ayuda económica" y la "asistencia militar" provee presencia; el gran cuestionamiento que surge es saber si ambos tipos de "ayuda" se traducen automáticamente en *influencia*.

La influencia se constituye en un medio a través del cual un Estado induce a otro a hacer o no hacer algo, a adoptar o no una determinada conducta. Desde la perspectiva de la Política Exterior hablamos de estimular o inhibir una acción diplomática, desde la perspectiva de la defensa, disuadir o persuadir la adopción de una determinada medida.

Desde la perspectiva de Raymond Arón, la influencia está íntimamente asociada a la puissance (potencia) comprendida como la capacidad política, económica y militar, en una visión realista del sistema internacional, de intervenir el comportamiento estatal de otras unidades políticas en su favor.

En términos prácticos, la esencia de la Política Exterior, desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales, se refiere a la capacidad que tiene un Estado en orden a ser capaz de imponer un determinado comportamiento a otro o, en su defecto, a la capacidad que posee un Estado en orden a resistir las presiones de otra entidad política. Potencia ofensiva o defensiva en los términos acuñados por Raymond Arón.

Hans Morgenthau avanzó, tempranamente, en una reflexión tendiente a identificar *las funciones políticas* que el conjunto de la "ayuda exterior" o *Foreign Aid*, representaba para EE.UU. durante el período de Guerra Fría.

Es así como desde su perspectiva, la ayuda exterior bajo todas sus formas, esto es humanitaria, de subsistencia, militar y de apoyo al desarrollo económico, y ya sea de tipo interestatal o entre entidades políticas diferentes (Estado-organismos/organismos privados-Estados), será percibida distintamente dependiendo de la fase histórica en la cual dichas relaciones se enmarquen. Morgenthau será claro en señalar que *"la ayuda Agrícola que la Fundación Rockefeller ha proveído por tantos años a ciertos países de América Latina adquirió, bajo condiciones contemporáneas, una función política que antes no había conocido".*[10]

En términos precisos: toda ayuda exterior, en una relación de naturaleza asimétrica en cuanto a capacidades, estatus y estructura organizativa, cumplirá una función política, esto es de influencia sobre el comportamiento de otras entidades. La asistencia europea a los Estados de la África magrebina ha cumplido, por ejemplo, un papel central y casi histórico en la búsqueda por impedir fenómenos de

10 MORGENTHAU, Hans. "A Political Theory of Foreign Aid", *The American Political Science Review*, Vol. 56, Nº 2, junio 1962, p. 304.

inmigración masivos hacia la costa mediterránea de Europa. Dicha "ayuda" busca alcanzar un objetivo político, siendo posible evaluar su efectividad a la luz de la experiencia histórica.

La asistencia militar, en cuanto a ella, puede ser vista como la aplicación de un proceso natural de "división del trabajo" entre dos aliados o entidades "amigas", esto es que comparten intereses comunes o una percepción de hostilidad análoga materializada en un enemigo percibido como "común". Es así como mientras uno entrega financiamiento, material y entrenamiento, el otro entrega capacidad humana (manpower). Ambos Estados podrían verse beneficiados, el primero al cumplir objetivos de naturaleza internos, como pueden ser el afianzamiento de las capacidades de su complejo militar-industrial, un reforzamiento de sus capacidades macroeconómicas o, incluso, el incremento del apoyo político electoral en el marco de un mayor desarrollo o reforzamiento de polos económicos diversos. Desde un plano externo, la ayuda militar incrementará la variable de "prestigio internacional" al identificarse como parte de un club determinado de potencias capaces de dominar determinadas tecnologías de vanguardia, complementar o liderar la instauración de una política de apoyo geoeconómico a sus empresas, o en su defecto, apoyar el poder diplomático del Estado. Para el país receptor dicha asistencia militar podría permitir acrecentar artificialmente la imagen interna o externa en orden a constituir una "potencia" regional, tal y como lo avanza Morgenthau, *"Estar en posesión de algunos de los más espectaculares instrumentos de la guerra moderna, una nación puede al menos disfrutar de la ilusión de haberse transformado en un actor militar avanzado"*.[11]

Morgenthau introduce, desde una perspectiva histórica comparada, específicamente la diferencia entre el comportamiento político de ciertas potencias europeas del siglo XVIII y XIX con el período de confrontación Este-Oeste. Es así como advierte que *"en contraste a la práctica tradicional, la ayuda militar hoy se ha extendido no sólo a los aliados sino que también hacia ciertos Estados no comprometidos con la causa"*.[12] Señala, asimismo, que la ayuda militar "busca ventajas políticas a cambio del intercambio de asistencia militar. *Obliga por implicación del recipiente hacia el donador. El último espera del anterior abstinencia en orden a adoptar una postura política que podría poner en jaque la continuidad de la ayuda militar"*.[13] Una característica única tipifica la asistencia o ayuda militar en el período de la Guerra Fría: ésta adquiere la forma de una de las principales estrategias de influencia en la política exterior e incluso interior del Estado receptor, pero no sólo eso, sino que se transforma en una fase anterior a la transformación del aparato estatal en un actor *satelizado*. En este caso, la estructura política de la entidad estatal receptora será crucial en el tránsito o no hacia dicho nuevo estatus.

11 *Ibídem*, p. 303.
12 *Ibídem*.
13 *Ibídem*.

En el caso soviético la *satelización* se redujo, específicamente, en función de los Estados de Europa Oriental. En el marco de las entidades políticas del Tercer Mundo, sólo Cuba habría alcanzado dicho estatus, toda vez que los otros Estados sometidos a la influencia soviética fueron objeto de procesos involutivos, tal será el caso de Egipto e Indonesia durante la década de los 70.

Un análisis de la estructura de los procesos de ayuda exterior de la superpotencia soviética hacia el Tercer Mundo, permitirá hacer la luz sobre algunas tendencias en dicho ámbito a fin de identificar la estructura general del rol jugado por la ayuda militar hacia el conjunto de América del Sur, en particular en la fase de apertura de Nikita Khrushchev como resultado de su tentativa por romper con el aislamiento heredado del período estalinista en los años 50. Según Menon, *"la Unión Soviética ha logrado emplear la transferencia de armas a fin de crear una presencia estable en un número de países, apoyando sus objetivos de seguridad y evocando una capacidad de respuesta de dichos Estados hacia los intereses soviéticos cuando el recipiente percibe los costos como tolerables"*.[14] La conclusión anterior introduce la problemática de los medios y estrategias en Política Exterior versus los objetivos y logros alcanzados. Los inputs versus los outputs.

III. INPUTS Y OUTPUTS EN LA DINÁMICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR

En el estudio de las relaciones internacionales es esencial tratar de comprender el porqué de las decisiones tomadas por los actores políticos dirigentes. De esta forma, para explicar las decisiones en política extranjera dos grandes corrientes de pensamiento o escuelas aparecen:

- Existe la teoría *clásica* y *subjetiva* como el enfoque racional o realista de la decisión, la cual explica las decisiones en política extranjera sobre la base del concepto de *interés nacional*.[15]

- Existe otra escuela, la *científica* u objetiva, la cual introduce una lista de variables independientes explicativas de las decisiones tomadas por los cuerpos políticos ejecutivos de los órganos estatales, tales como los factores societales, de rol o burocráticos.[16]

La diferencia entre ambos enfoques residiría en que los *científicos* apoyan sus teorías en paradigmas que tratan de descifrar los factores influenciando o de-

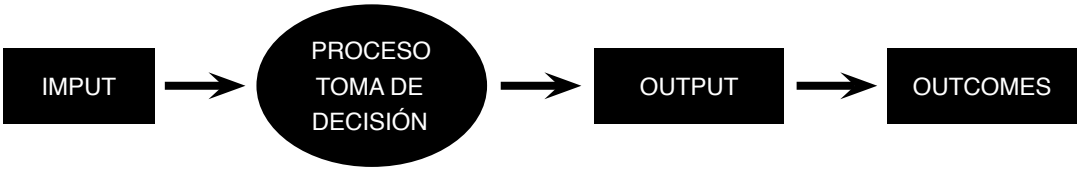
14 *Ibídem*, p. 390.

15 Para una visión realista de las relaciones internacionales consultar el clásico de Hans Morgenthau, *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace*, New York, Knopf, 1973. así como Arón, *Raymond, Paix et Guerre entre les Nations*, 8 edición, París: Calman & Levy, 1984. Sobre el concepto de *interés nacional*, consultar Sondermann, A., " The Comcept of National Interest", *Orbis*, Otoño, 1977, pp. 121-138.

16 Para un enfoque *científico* consultar Rosenau. J.N., *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, Free Press, 1971.

terminando las acciones o *outputs*. Por el contrario, los llamados *realistas-racionalistas* fundan las decisiones en política extranjera sobre una monocausal: el alcance del *interés nacional* definido ya sea en términos geopolíticos, geoestratégicos, de equilibrio de potencia o militar, geoeconómicos, culturales, entre otros. Según esta teoría, el Estado, conociendo los objetivos a alcanzar, selecciona los *medios* de manera racional calculándolos en función de una maximización de los objetivos al más bajo costo político.

Ahora bien, no obstante las diferencias existentes entre las dos grandes escuelas de las "teorías de la decisión", estas comparten un marco metodológico análogo en relación al proceso que conduce a la toma de una decisión en política extranjera. En efecto, el proceso en cuestión se compone, de manera general, de cuatro fases:



- Esencialmente, los *inputs* corresponden a las influencias "medioambientales" provocando o no una acción o un comportamiento (outputs) de los entes estatales en la escena internacional. En otras palabras, los *inputs* constituyen los estimulantes endógenos o exógenos que impulsan a los círculos decisorios supremos estatales a responder por medio de decisiones y acciones.

- El *proceso decisorio* ocupa un lugar central en el cuadro metodológico, puesto que de este proceso dependerá el tipo de resolución tomada: si cambiamos el proceso decisorio, cambiamos necesariamente la decisión u *outputs*.

Los *outcomes* surgen como las consecuencias de las acciones estatales, filtradas por medio del proceso de toma de decisión. Una característica a retener: los *outcomes* pueden o no corresponder, en los hechos y consecuencias directas o indirectas, a las acciones entabladas por los decidores. Esto significa que una decisión tomada con el fin de alcanzar un objetivo claro y preciso puede no alinearse con los objetivos esperados transformando completa y negativamente el medioambiente que buscaba ser restaurado o conservado. A manera de ilustración, si una potencia busca restaurar el *statu quo* ante regional como consecuencia de surgimiento de un estado considerado como revisionista del orden que le es positivo a la potencia *equilibradora*, al intervenir militar, política como económicamente puede no sólo no restaurar el equilibrio perdido sino que, por el contrario, provocar un

cambio estructural a nivel sistémico que le será, al mediano o largo plazo, negativo para sus intereses.

Muchas teorías han tratado de responder a los llamados *outputs*, vale decir, a las decisiones concretas generadas por los procesos decisorios estatales. Desde el llamado *Belef System* de Holsti, pasando por la causal burocrática de Halperin,[17] seguida por el sistema de *Groupthink* de Jannis,[18] y el enfoque *sistémico* de Snider,[19] para terminar con el enfoque del *interés nacional* y del *balance de poder* de Spykman.[20]

Todos estos enfoques teóricos tienen como objetivo último comprender las acciones o comportamientos de los estados en la escena internacional con el fin de evaluar sus *resultados* a la luz de las intenciones originales.

IV. FORMACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR SOVIÉTICA DURANTE LA GUERRA FRÍA

El término "Cold War", acuñado por Bernard Baruch y Walter Lippmann, en 1947, describe las emergentes tensiones entre los dos antiguos aliados en la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y la Unión Soviética, en contra de la amenaza hitleriana.[21] Este conflicto de carácter geopolítico, ideológico y económico se soldó por la imposición de una lógica de división mundial del poder político, económico y militar en *bloques*, actores y subactores. Dicha división podemos catalogarla como "absoluta" entre los actores en presencia, pero también al interior mismo de cada uno de ellos.

De acuerdo a John Lewis Gaddis, la pugna ideológica entre ambos países no debutó en 1947, sino que treinta años antes, en 1917, como resultado del estallido de la Revolución Rusa. Este hecho se cristalizó en el marco de los acontecimientos de la Primera Guerra Mundial, específicamente en momentos en que la fracción más radical del Partido Obrero Socialdemócrata de Rusia alcanza el poder –los Bolcheviques– decidiendo negociar y firmar una paz unilateral y separada con las Potencias Centrales, dando lugar con ello al Tratado de Bret-Litovsky el 3 de marzo de 1918. Señalemos que el embrionario y latente conflicto ideológico se materializará con la intervención de las fuerzas occidentales aliadas en la Guerra

17 HALPERIN. M., ***Bureaucratics Politics and Foreign Policy***, Washington (D.C.), Brookins Institution, 1974.

18 JANNIS. I., ***Victims of Groupthinking. A Psichological Study of Foreign Policy- Decisions and Fiascoes***, Boston, Houghton Mifflin, 1972.

19 SNYDER, GI.; BRUCK, H. y SAPIN, B. (edts), ***Foreign Policy Decision-Making***, New York, Free Press of Glencoe, 1954.

20 SPYKMAN, Nicholas. ***America's Atrategy in World Politics: The United State and the Balance Of Power***, New York, Hancourt, Bruce and Company, 1942.

21 ALLIDAY, Fred. ***"Cold War"***, The Oxford Companion to the Politics of the World, 2e. Joel Krieger. Ed. Oxford University Press, 2001.

Civil rusa a favor de las fuerzas antirrevolucionarias,[22] pero continúa inevitablemente reforzándose a medida que la Segunda Guerra Mundial avanza y que las fuerzas soviéticas se acercan a Berlín. En este sentido, los archivos soviéticos nos permiten apreciar las percepciones de riesgo político que implican las diversas actividades "anticomunistas" en las zonas "liberadas"[23] y las percepciones soviéticas de los intereses y comportamientos futuros de Estados Unidos hacia el sistema internacional en la posguerra.[24]

Ahora bien, cabría preguntarse hasta qué punto la experiencia de la intervención extranjera occidental durante la Guerra Civil, y antes de ella, se constituirá en la base de lo que será el futuro comportamiento del bolchevismo hacia el exterior. Podríamos cuestionarnos acerca del rol y del alcance de dicha intervención en el marco de la generación de un sentimiento de amenaza desde un "mundo exterior", como señala George Kennan, considerado como "hostil" para la ideología marxista-leninista y la manera cómo dicha percepción ayudó e instituyó las condiciones para generar una visión de posible "encierro geopolítico" soviético frente al "campo occidental".

Ahora bien, más allá de la existencia de una pugna de poder a nivel global, la Guerra Fría implicó el surgimiento de un nuevo "orden mundial", diferente del que había guiado los destinos europeos y mundiales desde el Tratado de Westfalia, en 1648, hasta la Gran Guerra. Es así como al extinto orden multipolar, un sistema de gobierno mundial, se impone sobre la base, esta vez, de una estructura de naturaleza bipolar. Dicho nuevo orden, resultante de una ingeniería política a nivel global, necesitará de toda evidencia, de *puntos de apoyos* tanto ideológicos, como económicos, sociales, políticos y, evidentemente, militares. De esta manera surge y se impone lo que podríamos denominar la "lógica de bloques".

En efecto, la división de Europa sobre la base de las conversaciones mantenidas en la Conferencia de Teherán (2 diciembre 1943), en el marco de los "Acuerdos de Yalta" y luego de Postdam, se proyectarán hacia el conjunto del espacio mundial. América Latina, así como otras zonas del globo, adoptarán la forma de virtuales "campos de fricción" indirectos, tanto ideológicos como militares. Digamos que "válvulas de escape" eran necesarias a fin de evitar, a toda costa, una confrontación directa entre ambas superpotencias. Es así como la lógica de los *Estados tapones* se impone, aquella de la *satelización* también.

América Latina no quedará exenta de dicha lógica de bloques antagónicos. Forma parte, de lo que podríamos denominar, de los *espacios de conflagración*

22 EE.UU. sólo reconocerá al régimen soviético en 1933, esto es casi quince años después de haberse trasformado en un aparato estatal.

23 Military Intelligence Report "PRONARD", octubre 26 1946 y noviembre 19 1944, Cold War International History Project, Virtual Archive 2.0, Collection: Cold War Origins, www.wilsoncenter.org.

24 Memorandum from M. Litvinov to Stalin, 25 May 1946, Cold War International History Project, Virtual Archive 2.0, Collection: Cold War Origins, www.wilsoncenter.org

ideológicos y militares indirectos. Dichos espacios jugaron, junto con diferentes posturas político-estratégicas adoptadas (MAD, por ejemplo) un papel central en la materialización de las doctrinas propias a la lógica de la Cortina de Hierro: evitar a toda costa que la Guerra Fría se convirtiese en una "caliente".

El espacio latinoamericano fue incluido en la lógica precedente, no obstante que la Doctrina Monroe indicaba que el denominado "patio trasero" de la superpotencia constituía un santuario de los intereses políticos y económicos de EE.UU. La intervención soviética en Cuba, impulsada y facilitada por la postura de encierro y de obstrucción política y económica hacia el régimen recién instalado en la isla, se traducirá por el afiatamiento de un régimen de corte "marxista" a cuya cabeza estará Fidel Castro. Dicha experiencia se traducirá en una mayor y más comprometida intervención política estadounidense en el espacio latinoamericano. La llamada Doctrina Jonson, esto es que EE.UU. explicitan que nunca permitirían "nuevamente" el establecimiento de un régimen comunista en el hemisferio occidental, allanará la vía para cristalizar su *"influencia predominante en la región y limitar la libertad de acción de las naciones latinoamericanas"*.[25] Asociada a la idea anterior, la implementación de una *"firme política de contención, designada a confrontar a los rusos, con una inalterable contra-fuerza en cualquier parte en los que ellos muestren signos de insertarse"*,[26] como señala Kennan, chocará contra la idea soviética de oponerse a *"la política exterior de Estados Unidos, la que refleja las tendencias imperialistas del capital monopólico americano (sic), caracterizado en el período de posguerra por una lucha por la supremacía mundial"*.[27]

De la carta de Novikov se desprende la relevancia acordada por el régimen a las capacidades militares, al rol jugado por el Ejército Rojo en el marco de implementar lo que consideran una "política de expansión" estadounidense, catalogada como agresiva y hostil hacia la URSS, así como también la necesidad de contar con "aliados" que mantengan "relaciones amistosas" con el régimen soviético. De aquí se desprende que la idea de una política de "*containement* soviética" hacia EE.UU. se haya desarrollado, desde la perspectiva del autor de este artículo, casi a la par, en el tiempo y espacio, de aquella estadounidense.

Novikov es claro en señalar el carácter "ofensivo" de la nueva postura exterior estadounidense, particularmente cuando señala que "*todas las fuerzas de la diplomacia, del ejército, de la fuerza naval, de la ciencia y la industria estadounidense están alistados en la política exterior americana*", agregando que *"...planes para la expansión han sido desarrollados y están siendo implementados a través de la diplomacia y el establecimiento de un sistema de bases navales y aéreas*

25 RABE, Stephen N. "The Jonson Doctrine", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 36, Issue 1, 48 pp.
26 KENNAN, George. "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affaire*, julio 1947
27 Telegram from N. Novikov, Soviet Ambassador to the US, to the Soviet Leadership, Cold War International History Project, Virtual Archive 2.0, Collection: Cold War Origins, www.wilsoncenter.org

emplazadas lejos de sus fronteras, por medio de la creación de nuevos tipos de armas".[28] Novikov señala claramente que dichos hechos *"muestran claramente que un rol decisivo en la realización de un plan para dominar el mundo es jugado por las FF.AA. de EE.UU".*[29] Ahora bien, la percepción soviética detrás de dicha postura estadounidense es clara: *"limitar el rol internacional de la URSS. en el período de posguerra"*, tal y como lo señala Novikov.[30] Resulta interesante apreciar que la percepción soviética de *encierro geopolítico* por parte de EE.UU. hacia su país y el conjunto del proyecto político soviético se mantendrá a través del tiempo. Es así como en el marco de la Crisis de Cuba 1962, es decir, dieciséis años luego de la carta de Novikov, el Ministro de Relaciones Exteriores, Gromyko, reafirmará que *"el gobierno soviético plantea la coexistencia pacífica de Estados con diferentes sistemas sociales"*.[31]

Queda relativamente claro el papel que juegan las variables "militares" en la política exterior soviética. En un primer momento el rol de defensa y protección de la "revolución" en el ámbito interno; luego, de expansión, defensa y protección de los espacios territoriales que producto de la última guerra mundial habían quedado bajo su ocupación; finalmente, generando nuevos focos de diversión de la presión geopolítica y geoestratégica percibida por los círculos diplomáticos y militares soviéticos hacia la URSS. En este plano ocupan un papel central la incorporación de entidades políticas aliadas en todo el Tercer Mundo. El carácter "utilitario" de dichas alianzas *de facto* se ve ilustrado por la naturaleza de los regímenes con los cuales el Kremlin se asocia, siendo el caso egipcio del líder Gamal Andel Nasser claramente ilustrativo.

Lo anterior se constatará gracias a las conversaciones llevadas a cabo entre el embajador soviético D. S. Solod, en Egipto, y el liderazgo nacionalista de G. Nasser y el comandante Gamal Salem, tanto en 1954 como en 1955. Se desprende de dichas conversaciones la idea de un régimen nasserista que se percibe como "ocupado" por fuerzas colonialistas, que necesita "liberarse" de éstas, pero que no cuenta con unas fuerzas armadas preparadas ni equipadas para ello.[32] Asociado a lo anterior, las percepciones de amenaza materializadas por una esperada y posible "agresión israelí",[33] apoyada por una política imperialista británica y de EE.UU. en contra del régimen y de su naturaleza nacionalista, terminaron por generar las condiciones para un acercamiento económico y militar hacia la URSS. Asociado a lo anterior se desprende la lógica de fondo en la búsqueda egipcia por adquirir

28 *Ibídem*.
29 *Ibídem*.
30 *Ibídem*.
31 Cable from Soviet Foreign Minister Gromyko on 18 october 1962 meeting with President Kennedy, Cold War International History Project, Virtual Archive 2.0, Collection: Cold War Origins, www.wilsoncenter.org
32 Memorando of a conversation between Soviet Ambassador to Egypt D.S. Solod and Egyptian Primer Minister G. Nasser, Cold War International History Project, Virtual Archive 2.0, Collection: Cold War Origins, www.wilsoncenter.org
33 Dicha percepción se vio reforzada con diversas escaramuzas durante el período.

sistemas de armas soviéticos, así como generar un acercamiento hacia la URSS: forzar un cambio en la postura antirégimen naserista de EE.UU. Es así como se advierte que para Nasser *"las armas rusas darán a Egipto una mejor postura de negociación...la conexión con Rusia tiene el poder de hacer que EE.UU. corrija su política hacia Egipto"*.[34]

Se constató un cambio relevante en el marco del comportamiento tradicional de la política de transferencia de armas soviética hacia países del Tercer Mundo, en particular aquella que señalaba que dicha transferencia debía ser cualitativa y cuantitativamente restringida: no a la transferencia de sistemas de armas soviéticas de alta tecnología, menos aún a Estados que no abrazaran la causa "marxista-leninista".

V. CONSTANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR SOVIÉTICA HACIA EL TERCER MUNDO

Jaime Suchliki en su trabajo *"Soviet Policy in Latinamerica: Implications for the United States"*, intenta revelar las variables que dictaban, en ese período, la conducta exterior soviética en el espacio latinoamericano. Suchliki parte de la base según la cual la URSS constituye un poder de naturaleza no-revisionista del orden establecido. Es así como señala que el primer axioma absorbido por el Kremlin dice relación con la necesidad de "respetar las zonas de influencia", advirtiendo que el cruce de dicho umbral respondería a variables de *"presión frente a las cuales no son capaces de resistir efectivamente".*[35]

Desde la perspectiva de Suchliki, América Latina constituyó una zona de alta relevancia para los intereses soviéticos en el marco de su lucha antiimperialista y de apoyo a los movimientos de "liberación nacional". Esta percepción de Suchliki se ve corroborada en función de la visión soviética hacia el conjunto del Tercer Mundo durante dicho período y, en particular, la visión que aún en 1971 la URSS tenía del régimen nacionalista de izquierda del mandatario Anwar Sadat. En las palabras de Todor Zhivkov: *"Nosotros estábamos en lo correcto al predecir que no obstante todas las dudas e indecisiones, el Presidente de las Repúblicas Árabes Unidas de Egipto, Sadat, estaba prosiguiendo una política antiimperialista. Esto es muy importante porque Egipto, el mayor país árabe, juega un rol relevante en el movimiento de liberación nacional y de lucha contra el imperialismo estadounidense"*.[36]

34 An intelligence brief submitted by Hassan Tuhami, head of the intelligence branch at the President´s Office, to Gamal Abd al-Nasser. Cold War International History Project, Virtual Archive 2.0, Collection: Cold War Origins, www.wilsoncenter.org

35 SUCHLIKI, Jaime. "Soviet Policy in Latin-American: Implications for the United States", *Journal of Interamerican Studies of World Affairs*, Nº 29, Vol. 2, (primavera 1987), pp. 25-46.

36 Minutes of the joint meeting of the BCP Central Committee, the State Council, and the Council of Ministers, on the Situation in the Middle East, Todor Zhivkov reports on his recent visit to the Syrian Arab Republic and the Arab Republic of Egypt., Archive of the Bulgarian Communist Party, Fond 15, Record 58, file 66, Cold War International History Project, Virtual Archive 2.0, Collection: Cold War Origins, www.wilsoncenter.org

El autor es claro en señalar que la necesidad soviética por mantener lo que él denomina *"el liderazgo del movimiento del movimiento comunista mundial"* le impulsaba a incrementar una presencia, primero política, luego económica y militar en aquellas zonas y al interior de entidades políticas del Tercer Mundo. Cabría, en este sentido preguntarse los grados de influencia de Cuba en la conducta soviética, específicamente hacia el conjunto de América Latina. En otras palabras, hasta qué punto la percepción de aislamiento del régimen cubano impuso una lógica de "arrastre" a la intervención política y militar soviética, bajo todas sus formas, en este espacio, y en particular en el caso del régimen peruano de Velasco Alvarado.[37]

No obstante la idea subyacente del autor en cuanto a considerar que los estímulos políticos de la presencia política soviética en la zona responderían a variables más que todo subjetivas, éste también asocia dicha presencia en una búsqueda por generar lo que denominaría "focos de inestabilidad" en el entorno próximo estadounidense, en especial en las zonas de alto valor estratégico, político, económico y militar para la potencia occidental. Se destaca, en este sentido, que los apoyos a los movimientos en Cuba, Nicaragua y el soporte a los procesos de nacionalización de las estructuras económicas vinculadas a intereses económicos privados estadounidenses en dicho espacio (Centro América), responderían y se insertarían en una lógica de un uso estratégico a fines de política exterior soviética.

Suchliki es asimismo claro en señalar que el alcance de dicho objetivos considerados como de corto plazo para el régimen soviético no sólo pueden ser logrados por medio de la instauración y estímulo y apoyo a regímenes de naturaleza comunista, sino que también de forma de gobiernos de naturaleza *nacionalistas de izquierda*.[38]

La materialización de dicho *apoyo* soviético adquirirá ribetes materiales y de una política pública exterior clara, específicamente a través de lo que se denomina la Foreign Aid (ayuda exterior).

Gu Guan-Fu considera que la ayuda exterior soviética constituía un instrumento al servicio de objetivos estratégicos.[39]

Es así como a la luz de ambos autores surgirían dos grandes "medios" para la transformación de entidades estatales del Tercer Mundo en actores pro-soviéti-

37 Archivo en el cual Fidel Castro hace alusión de la fuerza de los movimientos comunistas en América Latina y las prospectivas de éxito de revoluciones sociales en Venezuela, Chile, Costa Rica , Uruguay y Brasil. Todor Zhikov Papers, "Minutes of Todor Zhikov- Raul Castro Meeting in Sofia", Cold War International Historic Archives, Virtual Archive, Central State Archive, Sofia, Fond 378-B, Record 1, File 64, 3/26/1965.

38 *Op. cit.* Suchliki, "Soviet Policy in Latinamerica: Implications for.."., p 28.

39 GUAN-FU, Gu. "Soviet Aid to the Third World an Analysis of Its Strategy", *Soviet Studies*, Vo. 35, Nº 1, (Jan. 1983), p. 2.

cos. Por un lado, en una transformación violenta y directa en regímenes de obediencia marxista-leninista, por el otro, a través de una estrategia de acercamiento lento pero progresivo, denominada "peaceful transition", adoptada en el marco del XX Congreso del PCUS en 1956, liderado por Khrushchev. Dicha postura adoptará un carácter marcadamente economicista de la ayuda y de los efectos políticos en los regímenes que se adscribieran y adoptaran.

La asociación soviética a regímenes en proceso de "liberación",[40] así como en procesos de reestructuración sobre la base de movimientos nacionalistas "de izquierda", debía abrir la puerta a un nuevo proceso de expansión del sistema marxista-leninista pro soviético a nivel mundial.

El punto temporal de inicio de la "nueva" política de ayuda exterior soviética será la XV Asamblea General de la ONU el año 1960. El principio ideológico que sustentará dicha política estuvo dado por la "Declaración acerca de la liquidación del pasado sistema colonial" dada a conocer por el líder del Kremlin. La ayuda estará focalizada a determinados países cuyos regímenes, no obstante no ser de corte soviético ni pro soviéticos, buscarán insertarse en el sistema internacional. En dicha lógica, los principales países de destinación de la ayuda serían la India, Ghana, Egipto, Guinea y Mali. Las orientaciones nacionalistas y progresistas de Nehru, Nasser, Toure, Kheta y Nkruma iluminarán el debut de un programa y de una política de expansión de carácter "pacífica" de los apoyos soviéticos en el mundo y del mismo régimen comunista soviético.

Ahora bien, la política de "infiltración pacífica", como la denomina Gu Guan-Fu, no implicará dejar de lado la política de ayuda militar, no obstante que en el marco de dicho tipo de asistencia a los países de América Latina, se constata la relevancia periférica de este espacio para los intereses soviéticos (Figura 1).

Soviet Economic and Military Aid to the Third World, 1955-1964
(million US$)

	Military aid	*Economic aid*
Total agreements	4,291	2,566
Middle East	1,437	1,217
South Asia	1,655	180
Africa	735	33
East Asia	404	1,136
Latin America	30	–

Sources: Economic aid from James Richard Carter, *The net cost of Soviet foreign aid,* Praeger Publishers Inc., New York, 1971. Military aid from *Release News,* US Departament od State, 1973.

La transferencia de sistemas de armas a América Latina fue limitada, tanto en el plano cuantitativo como cualitativo, siendo esta última característica una política "tradicional" soviética.

40 KHRUSHCHEV, N. S. 0 Vneshneipolitike Sovetskogo Sojjuza 11 1960 godu, Vol. 11, (Moscow, 1961), pp. 435-487.

Diferentes razones explicarían dicha postura restrictiva, entre las que encontramos:

a. El temor soviético a que una política de transferencia de extensas cantidades de armas de alta tecnología pudiere generar una reacción estadounidense directa en contra de la URSS.

b. La desconfianza existente en los Estados y regímenes receptores en orden a re transferir dichos sistemas y sus tecnologías[41] a EE.UU. o sus aliados regionales.[42]

c. Desconfianza en los sectores militares latinoamericanos asociados, según la visión de Suchliki, a los "segmentos más conservadores de la sociedad".[43]

No obstante lo anterior, se aprecia que la lógica declaratoria detrás de la ayuda y asistencia militar soviética a la zona estuvo dada por motivaciones e intereses ideológicos, sin embargo, en el fondo esta se inscribía, desde la perspectiva del autor del presente trabajo, al interior de una visión *realista* de las relaciones internacionales soviéticas: fragmentar la percepción de amenaza militar de EE.UU. a fin de debilitar o equiparar la política de encierro geoestratégico y geopolítico hacia la URSS.

Lo anterior tuvo efectos benéficos para la política exterior de las sucesivas administraciones estadounidenses al permitirle *legitimar* su presencia, directa o indirecta, en el espacio hemisférico latinoamericano ya sea a través de la instauración de regímenes pro estadounidenses o en su defecto claramente antisoviéticos.[44]

Los acuerdos del TIAR y del Pacto de Bogotá estarían, desde este prisma, destinados en principio a impedir el resquebrajamiento de la "unidad" latinoamericana, evitando con ello el surgimiento de "cuñas" ideológicas que explotaran dichas

41 Según el Memorandum of Todor Zhivkov - Fidel Castro Conversation, Havana, Todor Zhivkov señala que no obstante el deseo de Cuba por distribuir armamento a los movimientos de liberación nacional en América Latina, un acuerdo tácito establecido con la URSS se lo impedía. *"Regarding the necessity to help the Latin American revolutionary forces, comrade Fidel Castro mentioned that Cuba would find it difficult to provide the arms for several reasons. Firstly, its stockpiles of western-made arms are running low. Secondly, it has an agreement with the Soviet Union not to transfer Soviet weapons to other countries. Regarding the latter, Cuba is interested in receiving such weapons from Bulgaria, which will be very welcome even if the weapons are produced by Soviet, not Western standards, and as long as they don't bear any manufacturer stamp".* Todor Zhivkov reports on his meeting with Castro, Archive of the Bulgarian Communist Party, Cold War International History Project, Virtual Archive 2.0, Collection: Cold War Origins, www.wilsoncenter.org

42 Durante la Guerra de Yom Kippur, en 1973, sistemas de armas de alta tecnología, como radares, fueron capturados incluso antes del conflicto mismo.

43 *Op. cit.* Suchliki, "Soviet Policy in Latinamerica: Implications for..", p 30.

44 SCHULTZ, Lars. "Combatting Communism with friendly Dictators", en ***A History of U.S. Policy Toward America***, capítulo 17, Harvard University Press, London England, 1998, pp. 333-348.

desavenencias, así como facilitar la imposición de la Doctrina de Seguridad Nacional a nivel general.

VI. ASISTENCIA MILITAR EN LA POLÍTICA EXTERIOR SOVIÉTICA

Durante la Guerra Fría tanto Estados Unidos como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) proveyeron grandes cantidades de sistemas de armas a sus países aliados y amigos, así como a entidades políticas de naturaleza paramilitares que les eran ideológicamente afines o que, en su defecto, buscaban un apoyo de carácter utilitario para fines de orden particular, pero que de igual forma cumplían con objetivos estratégicos de las superpotencias.

Dichas políticas de *apoyo castrense y bélico* eran, fundamentalmente, de tres tipos: ya sea a través de la entrega de asesorías político-militares y/o doctrinarias, como la cesión directa de sistemas de armas, por medio de la entrega de un apoyo diplomático y militar o por medio de una presencia física de efectivos del Ejército Rojo en sus respectivos territorios. Tales actividades eran descritas como "ayudas militares" o "asistencia de seguridad".[45] La transferencia de armas constituía más que un fin para las superpotencias, incluida la URSS, un verdadero medio e instrumento al servicio de sus respectivas políticas exteriores. ¿El objetivo? Existe un consenso claro al respecto: incrementar sus respectivas capacidades de influencia política.

Diferentes visiones con respecto a la pregunta anterior surgieron en el fragor de los acontecimientos de la Guerra Fría. Según la visión de Robbin F. Laird,[46] la venta de sistemas de armas soviéticas estaba motivada por tres factores claves:

a. La creencia, según el autor, que los soviéticos consideraban que el alcance exitoso de la paridad militar con EE.UU., lograda durante el período de fines de los 60 y debut de los 70, era atribuible a la mayor capacidad convencional alcanzada por la URSS[47] *vis-á-vis* del bloque occidental y los Estados Unidos en particular. Se desprende, de lo anterior, que los procesos de modernización convencionales dieron como resultado dos fenómenos: por un lado, la necesidad de mantener e incrementar las políticas de desarrollo de nuevas tecnologías militares; por el otro, se desprende que la naturaleza misma de dichas nuevas tecnologías incrementaban el poder de fuego de las mismas generan-

45 A título de ejemplo, para la Administración estadounidense la "asistencia de seguridad es un instrumento de política exterior, la cual cubre una amplia gama de programas que emplean fondos y autoridades legales a fin de proveer asistencia en defensa, apoyo económico..".. U.S. Department of State and Defense Security Assistance Agency, *Congressional Presentation for Security Assistance Programs*, Fiscal Year 1994, Washington: U.S. Department of State, 1993, p.3.

46 LAIRD, Robbin F. "Soviet Arms Trade with the Noncomunist Third World", *Proceedings of the Academic of Political Science,* Vol. 35, N° 3, The Soviet Union in the 1980´s, 1984, pp. 196-213.

47 *Ibídem*, p. 196.

do, por lógica, la creación de una "oferta" de armas de segunda generación mayor a la estimada, necesitando "distribuirlas" de manera estratégica en el Tercer Mundo. La política exterior soviética tanto militar como económica y política se veía beneficiada.

b. La inauguración de una versión soviética de la *Doctrina Kissinger* de creación de "zonas regionales de influencia".[48] Una visión pragmática se impone.

c. La exportación de sistemas de armas al Tercer Mundo se traduce en recursos financieros directos para las arcas fiscales del Kremlin, hecho que les permitía mantener una capacidad de adquisición de bienes de procedencia occidental.[49]

Se desprende de la postura de Laird una visión que podríamos denominar como microscópica, descriptiva y altamente "académica" del fenómeno, pero poco analítica. En otras palabras, Laird no percibe y comprende los intereses soviéticos, a través de las políticas y estrategias de transferencia de armas, desde una visión más holística del fenómeno.

La comprensión de las relaciones entre transferencia de armas y política exterior tienen claramente una lógica, y está dada por la utilidad que dichos procesos acuerdan al régimen soviético tanto en sus relaciones con el campo occidental, con el Tercer Mundo, así como en función de los juegos de poder al interior mismo del régimen soviético, hecho que se verá ilustrado con que las transformaciones en cuanto a la política exterior militar soviética debutan con la irrupción del líder Nikita Khrushchev y luego se afianzan con Leonid Brézhnev.

En relación a la idea precedente, y de acuerdo a lo señalado por Rajan Menon,[50] el año 1968 la estatura estratégica soviética en el ámbito de la transferencia de armas al Tercer Mundo sufre un proceso de transformación. En efecto, ésta transita desde una participación mundial del orden del 6% del mercado global (1930-1945) a cerca del 30% del mismo.[51]

La naturaleza del cambio experimentado se insertaba en una reforma estructural en el marco del proceso de reconstrucción mundial de las economías y de las estructuras de defensa y seguridad internacionales luego de la Segunda Guerra Mundial.

48 *Ibídem*.
49 *Ibídem*, p. 197.
50 MENON, Rajam. "The Soviet Union, the Arms Trade and the Third World", *Soviet Studies*, Vol. 34, Nº 3, Julio 1982, pp. 377-396.
51 Ver, MOODIE, Michael. 'Defense Industries in the Third World: Problems and Promises', in Stephanie Neuman and Robert Harkavy (eds.), *Arms Transfers in the Modern World*, (New York: Praeger, 1980, Tabla 17.1, pp. 296-97.

En efecto, parte del mercado estadounidense cae desde un 50,3% a un 39,2% en el período, hecho que está directamente relacionado con el incremento de los mercados de ventas de armas desde Francia, Alemania e Inglaterra,[52] y en menor medida desde otros Estados de la "órbita soviética" (Alemania Oriental, Checoslovaquia, Polonia) y de China, tal y como se aprecia en la siguiente tabla 1:

MARKET SHARES OF MAJOR ARMS EXPORTERS
(Percentage of total deliveries)

	1968		*1977*
USA	50·3	USA	39·2
USSR	29·8	USSR	29·5
France	3·4	France	7·4
United Kingdom	3·0	United Kingdom	4·7
Poland	2·8	West Germany	4·5
China	2·6	Czechoslovakia	2·7
Others	8·1	Others	12·0

Note: Total arms exports were $ 8,670 million in 1968, and $ 16,700 million in 1977.
Source: US Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1968 - 1977* (Washington, D.C.: ACDA, 1979), Table D, p. 18.

Un patrón de conducta tradicional de la política de transferencia de armas soviéticas está dado por su focalización en el Medio Oriente y en el Sudeste Asiático. Es así como entre 1973 y 1977 esta zona concentrará un 59, 4% del total de armas exportadas por el Kremlin.

Otra característica que indica una transformación estructural de la política de transferencia de armas soviéticas, durante el período 1968-1977, estará dado por el valor comparativo entre la "ayuda económica" de naturaleza no-militar y aquella de tipo bélica. Efectivamente, a partir del año 1968 el ratio entre la asistencia militar y la ayuda económica no-militar será de 2,5:1.[53] Lo anterior ilustra la relevancia que la política de "transferencia de armas" y de "asistencia militar" comienza a tener en la diplomacia militar soviética.

Otro aspecto "transformador" en la política de transferencia de armas soviéticas estará dado, en este período, por lo que podemos denominar la estrategia de "apertura de los mercados".[54] El requisito "ideológico" deja de constituirse en la variable sine qua non para la transferencia de sistemas de armas. Se consolida, de

52 Entre el período 1968-1977, las exportaciones de armas desde Alemania aumentan en un 35%, de Francia en un 42% y de Inglaterra en un 28%.
53 COOPER, Orah y FOGARTY, Carol. 'Soviet Economic and Military Aid to Less Developed Countries, 1954-78', en US Congress, Joint Economic Committee, *Soviet Economy in a Time of Change*, Vol. 2, 96 Congreso, 1st sesión, 10 October 1979, p. 694.
54 ZHIKOV PAPERS, Todor. "Top Secret BCP Politburo Resolution on Arms Delivery to Africa and Asia", Cold War International Historic Archives, Virtual Archive, Central State Archive, Sofia, Fond 1-B, Record 64, File 268, 5/12/1960.

esta manera, el traspaso no sólo hacia *Estados no-alineados* que eran no considerados como pro Occidentales, sino que ahora también hacia entidades políticas catalogadas, en su momento, como *conservadoras y aliadas tradicionales* de EE.UU., como eran Irán, Pakistán y Kuwait.

Otro cambio se verá experimentado en el marco cualitativo de los sistemas de armas a exportar. En efecto, entre 1950 y 1960 la mayor cantidad de armas eran de primera o segunda generación, en su mayoría vinculadas a procesos de modernización internos del Ejército Rojo y que, por lo tanto, estaban sujetas a la obsolescencia. A partir de 1960 los sistemas de armas son de tercera generación, esto es tecnológicamente sofisticadas. Se destaca que la venta de este tipo de armamento implicaba un incremento tanto en número como de tiempo de estadía de "asesores militares" soviéticos en los Estados receptores, hecho que podría también explicar dicho cambio. En términos teóricos: a mayor sofisticación de los sistemas de armas, mayor era la "penetración política" de la URSS.

No obstante lo anterior dicha lógica en el caso egipcio no se dio. Anwar Sadat no sólo se sirvió de la ayuda soviética a fin presionar un cambio estructural en la política exterior estadounidense hacia su régimen, sino que *ad portas* de su ataque en contra de Israel (1973) expulsó a los asesores militares y políticos de la URSS, utilizó los sistemas de armas soviéticos según sus propios intereses y objetivos estratégicos, anuló el Tratado sovieto-egipcio de 1976 y, finalmente, terminó transfiriendo parte de los sistemas a EE.UU. y sus aliados.[55]

VII. TRANSFERENCIAS DE ARMAS SOVIÉTICAS A AMÉRICA LATINA

Si nos concentramos en los procesos de transferencias de armas soviéticas al espacio latinoamericano, podremos apreciar que esta ayuda estuvo concentrada en un grupo limitado de países, principalmente Cuba, Nicaragua y Perú.[56]

Es así como según la Arms Control and Disarmement Agency (ACDA), la URSS proveyó a estos tres países un estimado de US$ 15 billones en armas, equipos militares y asistencia militar entre 1964 y 1988.[57]

La política de transferencia de armas a este espacio se inscribía, sin lugar a dudas, al interior de los cambios de percepción soviéticos relativos al rol jugado por las elites políticas, pero sobre todo militares, en los países del Tercer Mundo, como lo señala Robbin Laird: *"Análisis soviéticos concluyeron que las elites militares del Tercer*

55 Consultar, Anwar al-Sadat, In *Search of Identity* , New York: Harper and Row, 1977, pp. 215-47, 287.
56 Andrew J. Pierre, "The Global Politics of Arms Sales", *The Journal of Politics*, Vol. 46, Nº 3, agosto 1984, 99. pp. 989-991.
57 Cuba habría recibido US$ 11,5 billones, Perú US$ 1,3 billones y Nicaragua US$ 2,2 billones. ACDA, WMEAT 1989.

Mundo jugaron un rol vital en la formación del desarrollo político, un empuje mayor del enfoque soviético hacia el mundo no comunista del Tercer Mundo fue a través de la generación de ventas de armas y realizar un esfuerzo significativo de asistencia".[58]

Podemos establecer la primera característica del comportamiento exterior soviético en función de la asistencia militar: influenciar las elites políticas y militares de los Estados del Tercer Mundo. Lo anterior nos permite establecer que lejos de constituir dicho comportamiento una variable propia y única a la URSS, ésta se inserta en una conducta generalizada de las dos superpotencias del período en cuestión. Robbin Laird señalará que *"el rol de los militares en el proceso de cambio tuvo gran significado, aunque dicho rol no fue considerado como de naturaleza progresista. Pero las elites militares parecían un objetivo natural para el ejercicio de la influencia soviética por medio de las transferencias de armas"*.[59]

Es posible, asimismo, constatar la *diversidad* de regímenes latinoamericanos que recibirán la ayuda militar soviética, esto es uno de tipo castrista vinculado ideológicamente *malgré lui* (a pesar suyo), como dirían en Francia, a la URSS; un régimen sandinista con una base ideológica marxista-leninista algo más sólida que la cubana[60] y, finalmente, un gobierno militar peruano de naturaleza nacionalista *de izquierda*, de fuerte corte anticomunista, como lo señala Manuel Benza Pflücker en relación a su tendencia ideológica "antipolítica" que animaba y dictaba su comportamiento interno.[61]

Ahora bien, en función de la lectura que Laird efectúa de los estímulos políticos y militares soviéticos asociados a la exportación de sistemas de armas, así como de acuerdo a la división que este autor realiza de la apertura soviética hacia América Latina, este proceso se insertaría y debutaría en la *fase tres*, específicamente el que denomina como el *período Khrushchev (1958-1964)*, finalizando en la *cuarta fase*, que recibe el nombre de *The early Brézhnev years (1965-1969).*

El período Khrushchev se articula, desde su perspectiva, en torno al principio de un "enemigo único" para las *fuerzas progresistas mundiales*. Se considera como irrelevante si estas están asociadas o no ideológicamente al denominado *modelo soviético*. La existencia de retóricas "antiimperialistas" se constituye en fuente de acercamiento hacia políticas de cooperación militar, lo que se espera debería tener alcances políticos de corto, mediano o largo plazo. No obstante la

58 LAIRD, Robbin F. "Soviet Arms Trade with the Noncomunist Third World", *Proceedings of the Academic of Political Science*, Vol. 35, Nº 3, *The Soviet Union in the 1980´s*, 1984, p. 200.

59 *Ibídem*, p. 201.

60 "El marxismo leninismo es la doctrina científica que guía nuestra revolución" Lazitich, B. *Est et Quest*. París, France: booklet, 1981, n.p., 25 August citada en Jaime Suchliki, "Soviet Policy in Latinamerica: Implications for the United Status", *Journal of Interamerican Studies of World Affairs*, Vo. 29, Nº 2, (primavera 1987), pp. 25-46.

61 BENZA PFLÜCKER, Manuel. "Proceso político peruano: Algunos rasgos de su evolución política", *Nueva Sociedad*, Nº 27, Noviembre-diciembre, 1976, p. 13.

visión de una relación especial entre la URSS y el Tercer Mundo no-alineado, se constata que el acercamiento de este último al Kremlin bajo la forma de la adquisición de sistemas de armas responde más que todo al rechazo hacia la política exterior estadounidense, una conducta similar a un "voto de castigo" hacia EE.UU. y no necesariamente un apoyo hacia la URSS. Un punto central en dicha relación utilitaria desde el Tercer Mundo hacia la URSS podría estar dado por la debilidad de los vínculos políticos y económicos entre ambos actores y la flaqueza de una interacción histórica entre los mismos, hecho ilustrado por una presencia avasalladora de la imagen de EE.UU. en el espacio latinoamericano.

Durante esta fase, los principales países del Tercer Mundo que adquirirán sistemas de armas soviéticos serán Egipto e Indonesia (aprox. US$ 500 millones en armas para cada uno). Siria, Irak y Afganistán le seguirán. Se destaca que durante el período 1961-64 el 70% de las exportaciones de armas en el Tercer Mundo fueron absorbidas por India, Indonesia y Egipto. Se registrará durante esta fase, por primera vez, la coproducción de sistemas de armas en países que no eran parte del Pacto de Varsovia.[62] Se impone, de esta manera, una visión *realista* del escenario interno de los países y regímenes no comunistas y de la naturaleza de las relaciones que la URSS debe adoptar en función del Tercer Mundo no comunista. Los riesgos asociados a la transformación en el plano de los *sujetos* de la ayuda militar soviética ilustrarán los límites del nuevo realismo político del Kremlin. El ejemplo del régimen de Nasser, en su primera fase, versus su segunda fase y aquella del régimen de Sadat, demostrarán que *"las lecciones de las agitaciones en varios Estados de Asia y África es que el ejército puede jugar un rol progresista en el movimiento de liberación nacional, pero también pueden transformarse en instrumentos de fuerzas reaccionarias"*.[63]

Los regímenes de naturaleza "nacionalistas *de izquierda*" cumplirán los requisitos básicos para tener acceso a importantes cantidades de sistemas de armas con capacidades bélicas que permitiesen rivalizar con aquellas del mundo occidental, pero más importante aún, dicho regímenes alcanzarán relativos márgenes de maniobra política *vis-á-vis* de ambos campos en pugna, no obstante el riesgo que significaba deslizarse, lenta pero progresivamente, hacia una relación estructural de alianza. Tal es el caso de Perú y su relación espacial con la URSS bajo el gobierno del General Juan Velasco Alvarado.

VIII. PERÚ EN LA POLÍTICA EXTERIOR SOVIÉTICA: 1968-1979

Las visiones anteriores podrían describir la lógica soviética tras la relación especial que el Kremlin establece con el régimen peruano del General Juan Velas-

62 Dos plantas de producción de motores y otras partes del MiG.21 serán construidas en India.

63 ISKENDEROV, A. "Armiia, politika i narod," *Izvestiia*, 17 Jan. 1967. Citado por en Robbin F. Laird, "Soviet Arms Trade with the Noncomunist Third World", *Proceedings of the Academic of Political Science,* Vol. 35, Nº 3, *The Soviet Union in the 1980´s*, 1984, p. 202.

co Alvarado, esto es la materialización del nuevo carácter pragmático y aperturista de la política exterior soviética durante la fase descrita como de los tempranos años de Brézhnev. Según Rubén Berríos y Cole Blassier, *"por veinte años la Unión Soviética tuvo con Perú las más estrechas relaciones que con cualquier otro país de América Latina, aparte de Cuba o Nicaragua. De echo, Perú fue el primer centro de operaciones pos cubano en Sudamérica e incluso aún sigue ocupando dicho estatus"*.[64] El arribo al poder en Perú de la Junta Militar Nacionalista, mediante el derrocamiento del gobierno constitucionalmente instituido de Fernando Belaúnde Berry el 3 de octubre de 1968, reforzará nuevamente el cambio en la conducta soviética en el marco de las alianzas utilitarias que emprenderá a partir de 1950. Una visión realista se impone, cristalizando el carácter "conservador" del régimen soviético. ¿A qué respondía el acercamiento soviético hacia el régimen militar nacionalista de izquierda peruano?

Tal y como ya lo hemos apreciado, tradicionalmente la política de "ayuda" o "asistencia" militar soviética había estado centrada en los países de naturaleza comunista y aquellos con *orientación marxista*. En América del Sur existirá, a partir de 1970, un sólo país que responderá a dichos requerimientos, el del mandatario chileno Salvador Allende. No obstante ello, no será con él con quien la URSS establecerá una política de asistencia militar y económica, sino que con un régimen autodeclarado anticomunista, como el peruano de Velasco Alvarado.

Lo precedente abrirá toda una serie de cuestionamientos acerca del compromiso soviético hacia un régimen de orientación marxista como el chileno, pero sobre todo en función de las variables internas que frenaron dicho apoyo institucional del Kremlin hacia el gobierno de la UP, pero que, por el contrario, "armaron" a una entidad política peruana que, luego del Pronunciamiento Militar de 1973, orientará las adquisiciones militares soviéticas a prepararse bélicamente para transformar el *statu quo* territorial y político entre ambos Estados.

Establezcamos un hecho central: Perú se convierte a partir de 1969 en centro de operaciones soviéticas en América del Sur. Cuba hará lo suyo en el Caribe y Nicaragua en América Central. La conducta anterior soviética respondía claramente a una estrategia de reposicionamiento global, para lo cual utilizarán el "arma bélica" a fin de generar una relación de acercamiento hacia Perú.

Señalémoslo, el régimen peruano "revolucionario" conocerá un comportamiento análogo al que evidenció Egipto frente a los antiguos pero tradicionales "aliados occidentales": fue objeto de una restricción y de un bloqueo sistemático de las relaciones económicas y políticas que mantenían con el Campo Occidental, la que se hará sobre todo evidente en el ámbito de la cooperación militar, léase trans-

64 BERRIOS, Rubén y BLASSIER, Cole. "Peru and the Soviet Union (1969-1989): Distant Partners", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, Nº 2, mayo 1991, p. 142.

ferencia de sistemas de armas. Las percepciones de inseguridad económica desde los países occidentales será obvia, ya la habían experimentado con Egipto y Cuba: nacionalización masiva de empresas antes manejadas por intereses de transnacionales. A lo anterior se asociará la naturaleza ideológica misma del régimen militar nacionalista peruano, impregnado en el Plan Inca. De éste se desprenderán las líneas ideológicas fundacionales del mismo: rechazo al capitalismo, rechazo al comunismo (real) y apego a un nacionalismo no alineado.

Dicho plan instaurará la percepción del régimen peruano hacia EE.UU. y sus aliados, y *vis-et-verse*,[65] ilustrando el tenor de las nuevas políticas y relaciones que establecerá con ellos y sus intereses:

1. "Política exterior tímida y dependiente, principalmente de Estados Unidos de Norteamérica".

2. "Relaciones internacionales sólo con los países capitalistas".

3. "Falta de conciencia del rol que le corresponde al Perú en el grupo de países de "Tercer Mundo".

4. "Escaso prestigio del Perú en el consenso internacional".

5. "Falta de agresividad e iniciativa en la defensa de la doctrina de las 200 millas en el mar territorial".

6. "Intercambio comercial condicionado a las presiones e intereses económicos extranjeros".

7. "Ausencia de una política de desarrollo e integración de las zonas fronterizas".[66]

A lo anterior, debemos sumar la naturaleza de los regímenes fuertemente militaristas y propensos a generar percepciones endógenas de amenazas militares, políticas y económicas de carácter multidireccionales, les impondrán la necesidad de dotarse de sistemas de armas tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa relevante, así como expandir sus mercados. El caso peruano no será la excepción. Lo anterior se materializará con las relaciones que establecerá el régi-

65 La primera iniciativa del gobierno del General Velasco Alvarado fue declarar nulo el convenio firmado con la International Petroleum Company (la denominada Acta de Talara) que concluyó unos días después con la toma de las instalaciones petroleras ("Día de la Dignidad Nacional"). El "Gobierno Revolucionario de las FF.AA", realizó una serie de reformas como la Ley de Reforma Agraria (1969), la confiscación de las empresas de la "Cerro de Pasco Corporation" (1973), también empresas de hierro (1975). Las expropiaciones afectaron también a medios de comunicación que habían apoyado al gobierno anterior como Expreso y Extra (1970).

66 Plan Inca, Proyecto Revolucionario Peruano, LIMA, 03 DE OCTUBRE DE 1968. <www.ifeanet.org>

men militar peruano con el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), esto es con los países de la órbita soviética.

De acuerdo a Rubén Berríos y Cole Blassier la lógica peruana detrás del proceso masivo de adquisición de armas hacia la URSS debe buscarse en dos variables:

1. Como una muestra de "independencia" peruana, no sólo hacia el campo occidental sino que también hacia el oriental, el régimen seguirá adquiriendo sistemas de armas desde EE.UU. pero en menores cantidades.

2. Como resultado de los generosos términos de los acuerdos financieros otorgados por los soviéticos.

¿Podemos sobre dichas bases explicar la penetración política y militar soviética en el Ejército peruano y en su Fuerza Aérea? Los archivos nos han señalado las motivaciones indirectas que podrían haber gatillado este acercamiento acelerado y especial del Kremlin hacia el régimen peruano, sin embargo la pregunta se mantiene intacta en relación al por qué de elegir la variable de transferencias de armas como un punto central en dicho proceso.

Desde la perspectiva del autor de este trabajo, la variable de hostilidad *chileno-peruana* podría constituirse en un factor explicativo trascendental de los intereses peruanos en orden a buscar acercarse al régimen soviético, centrando dicha relación en el plano armamentista. No por nada la naturaleza de los sistemas de armas entregados al régimen peruano no se insertan en un reforzamiento de *las fuerzas y capacidades de lucha guerrillera*, como una medida preventiva frente a una posible "invasión de naturaleza imperialista estadounidense", sino que se trata de sistemas de armas destinados a una guerra de tipo convencional (Figura 2).

El liderazgo asumido por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada peruana también implicaba un reforzamiento de sus cualidades bélicas, actitud similar adoptada por el régimen nasserista en las tempranas etapas de su gobierno.

De la misma forma, el régimen egipcio de los Oficiales Libres adoptó una política nacionalista árabe y anticolonialista, imbuido en una política global antiimperialista. De la misma forma, Egipto poseía un enemigo "hereditario" (Israel), capaz de erigirse en un factor de cohesión social, política e ideológica.

El gran cuestionamiento está dado por establecer hasta qué punto los círculos políticos y de dirección de la política exterior soviética en dicho período realizaron un análisis similar al aquí plasmado.

TABLE 3. SOVIET ARMS SALES TO PERU

Nº ordered	*Weapon designation*	*Weapon description*	*Year of order*	*Year(s) of deliverries*	*Nº delivered*	*Comments*
16	*An-26 Curl*	*Light plane*	*1976*	*1977-78*	*16*	
—	*Mi-17 Hip-H*	*Helicopter*	*(1985)*	*1981*	*6*	*Traded against older helicopters*
16	*Mi-24 Hind-D*	*Helicopter*	*(1984)*			
6	*Mi-6 Hook*	*Helicopter*	*1977*	*1978*	*6*	
31	*Mi-8 Hip*	*Helicopter*	*1976*	*1976-77*	*31*	*Order extended from 14 helicopters*
(17)	*Mi-8 Hip*	*Helicopter*	*1978*	*1978-79*	*17*	
36	*SU-22 Fitter-J*	*Fighter bomber*	*1976*	*1977-78*	*36*	*Total cost: $ 250 m*
16	*SU-22 Fitter-J*	*Fighter bomber*	*1980*	*1980-81*	*16*	
250	*T-55*	*Tanks*	*1974*	*1974-76*	*(250)*	
200	*T-55*	*Tanks*	*1978*	*1978-80*	*(200)*	
10	*ZSU-23-4 Shilka*	*AAV*	*1976*	*1977*	*(10)*	
15	*An-32 Cline*	*Transport*	*1986*	*1987-88*	*15*	
15	*Mi-17*	*Helicopter*	*1988*	*1989*	*15*	*Total cost: $ 65.7 m*
4	*SA-2 SAMS*	*Mobile SAM system*	*1974*	*1975*	*4*	
2	*SA-3 SAMS*	*Mobile SAM system*	*1976*	*1977*	*2*	*Including 10 SA-3 Coa SAMs arming SU-22s*
108	*AA-2 Atoll*	*AAM*	*1976*	*1977-78*	*108*	
20	*SA-2 Guideline*	*Landmod SAM*	*1974*	*1975*	*20*	
10	*SA-3 Goa*	*Landmob SAM*	*1976*	*1977*	*10*	*Mountes on Zil-151 trucks*
100	*SA-7 Grail*	*Port SAM*	*1978*	*1980-81*	*100*	

Source: Michael Brzoska & Thomas Olson, *Arms Transfers to the Third World, 1971-85*, SIPRI (Oxford, 1987); Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI *Yearbook 1988* (Oxford 1989).

IX. ÚLTIMAS IDEAS

La relevancia estratégica acordada por la URSS a los movimientos de liberación nacional como una variable de contrapeso a la presión "imperialista de los EE.UU". sobre ella misma, permite avanzar, lo que a juicio del autor, constituye la principal línea explicatoria del apoyo del Kremlin al régimen peruano. Dicha relevancia queda expuesta en el marco de los objetivos que la visita de Todor Zhikov a Siria y Egipto buscaba lograr, entre éstos se encontraban:

a. "proveer apoyo al desarrollo progresivo de los países que eligieron seguir dicho camino"[67] [haciendo referencia a la predisposición en contra del imperialismo].

b. "no permitir que el movimiento de liberación nacional sea derrotado".[68]

Ahora bien, cabe señalar que no obstante la similitud en cuanto a la naturaleza de los regímenes "nacionalistas árabes" con el peruano, surge una problemática: la valorización política y militar del Perú y del espacio sudamericano para la URSS. La relevancia geopolítica y geoestratégica del Medio Oriente es central para los intereses exteriores del Kremlin, toda vez que el hemisferio occidental latinoamericano no representa, por su emplazamiento, su configuración así como por

67 *Ibídem*, "*Minutes of the joint meeting of the BCP Central Committee, the State Council, and the Council of Ministers, on the Situation in the Middle East, Todor Zhivkov reports on his recent visit to the...*".

68 *Ibídem.*

su valor geoeconómico y geoenergético un actor clave para el alcance de determinados intereses “nacionales” soviéticos.

En función de la idea anterior, el apoyo directo y sostenido, específicamente bajo la forma de una política de rearme acelerado del régimen militar nacionalista peruano de Juan Velasco Alvarado, introduce una problemática interesante y novedosa. ¿Cuál fue la real motivación política que conllevó a la URSS y al Kremlin a emprender una relación de tal envergadura hacia un país, ubicado en una zona de interés periférico para las superpotencias de la época, pero sobre todo hacia un régimen que se autodeclarada anticomunista? Ciertamente, la apertura de archivos soviéticos que den la luz sobre la relación Perú-URSS durante la fase 1968-1979 nos permitirá ciertamente aclarar, desde fuentes primarias, dicho cuestionamiento.

Hacer las luces sobre determinados aspectos que motivaron a la Rusia Soviética a emprender una relación especial con Perú puede ser explicativo y comprensivo respecto de la actual relación especial que la nueva Rusia del mandatario Putin está estableciendo con Venezuela y otros países de la región. La reinauguración de una lógica de Guerra Fría por parte de Rusia en respuesta a lo que considera una intencionalidad occidental por aislarla militarmente, pone en el tapete el uso del instrumento de la asistencia bélica con fines de política exterior. Los efectos político-estratégicos de la irrupción de una potencia extrarregional a la zona latinoamericana debe llevarnos a explorar, estudiar y analizar las relaciones de poder en Europa y entre la Rusia Eurasiática y sus efectos en lo que hasta hace unos decenios constituía un espacio periférico a los intereses nacionales de las grandes potencias: América del Sur.

ALGUNOS ALCANCES SOBRE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. UNA PERSPECTIVA SISTÉMICA∞

JORGE RIQUELME RIVERA*

RESUMEN

El fin de la Guerra Fría ha implicado la complejización del escenario internacional. En este contexto, las tendencias a la integración se han visto acentuadas, particularmente en el ámbito latinoamericano. En base a ello, el presente trabajo primero expone las características del enfoque sistémico economicista de Immanuel Wallerstein. Luego, en base a la consideración del poder como un importante elemento interviniente, se sostiene la existencia de una integración unidimensional, de características predominantemente económicas; y otra multidimensional, que involucra aspectos económicos, políticos y culturales. Teniendo en cuenta lo anterior, finalmente se presenta una reformulación del análisis sistémico, que considera las asimetrías de poder como un potencial agente estructurador del poder regional y como un impulsor de la integración latinoamericana.
Palabras clave: *Integración – América Latina – Centro – Periferia – Unipolaridad Benigna.*

ABSTRACT

SOME INSIGHTS ABOUT LATIN AMERICAN INTEGRATION. A SYSTEMIC PERSPECTIVE

The end of the cold war has implied a more complex international scenario. In this context, the tendencies to integration have been stressed, especially in the Latin American sphere. With this in mind, this essay firstly exposes the features of the economical systemic approach of Immanuel Wallerstein. Then, based on power as an important intervening element, sustains the existence of a single dimension integration, of predominant economical features; and another multidimensional integration, that involves economical, political and cultural aspects. Keeping that in mind, finally, the author presents a re-frame of the systemic analysis that considers

* Licenciado y Profesor de Estado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile; Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile; Magíster (C) en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile. jlriquel@uc.cl
∞ Fecha de Recepción: 190707
Fecha de Aceptación: 031007

the asymmetry of power as a potential arrangement agent for the regional power and as a promoter of Latin American integration.
Key Words: *Integration – Latin America – Centre – Periphery – Mild Single – Polarity.*

INTRODUCCIÓN

El más de medio siglo que transcurrió entre el fin de la Segunda Guerra Mundial, el nacimiento de las Naciones Unidas, la caída del Muro de Berlín y los dramáticos atentados sobre el World Trade Center en Nueva York y contra el Pentágono en Washington el 11 de septiembre de 2001 ha sumido al mundo en un caos sin precedentes que ha implicado la más completa incertidumbre en el análisis de las relaciones internacionales.

En efecto, en el año 1989 el escenario internacional fue el contexto de profundos cambios que tendieron a replantear el ordenamiento que hasta ese momento predominaba en el mundo. El fin de la Guerra Fría implicó a lo menos tres cambios de una trascendencia fundamental: primero, el colapso de la Unión Soviética y el consecuente derrumbe de los denominados "socialismos reales"; segundo, la transformación del antiguo balance de fuerzas entre las potencias, lo que se tradujo en una situación caracterizada como unipolar; y tercero, la aceleración de distintas transformaciones internacionales, entre los que cabe destacar el proceso de globalización.

En este conflictivo escenario, se ha transformado casi en un lugar común el reflexionar en torno al fragmentado ambiente global y su secuela de interdependencia entre las sociedades. En este marco profundamente interrelacionado, tomando la reflexión de Karl Deutsch, puede sostenerse que los países no pueden escapar a las cuestiones mundiales ni configurarlas totalmente a su voluntad. Sólo es posible tratar de adecuar el mundo al tiempo de adaptarse a él, generando condiciones que otorguen una mayor certidumbre en un ambiente bastante poco previsible. Este sería el sentido esencial de la integración, en tanto aquel proceso que intenta generar un todo con las partes (Deutsch 1974). En otras palabras, la integración se forja como un proceso destinado al establecimiento de decisiones colectivas a través de medios diversos a la acción autárquica de los Estados nacionales, en un contexto marcado por la interdependencia.

En este marco general, entonces, se han acentuado las tendencias a la integración regional en distintas partes del orbe, como una estrategia esencial para el amoldamiento a las nuevas reglas y desafíos que dicta este nuevo e incierto escenario global.

Aunque parezca contradictoria, la integración regional no sólo es compatible con el proceso de globalización, sino que ambos se potencian entre sí. A este

respecto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha señalado que “los acuerdos regionales ofrecen importantes posibilidades para ampliar el espacio económico; (permiten) poner en común recursos y redes económicas, humanas, institucionales, tecnológicas y de infraestructura de los países participantes" (2004). Como se observa, las potencialidades de la integración regional como una estrategia de inserción global son de la mayor relevancia, sobre todo para los países pequeños. En otras palabras, a mayor capacidad de articulación y cooperación entre éstos, mayores posibilidades de incidencia global.

Enmarcado en este complejo escenario que se ha venido describiendo, el presente trabajo pretende reflexionar en torno a las perspectivas de la integración latinoamericana, desde la óptica de las fortalezas y debilidades del análisis sistémico. Para este fin, primero el trabajo se enfoca en las características del análisis sistémico tradicional, a partir de la reflexión de Immanuel Wallerstein (1982); luego, el análisis se concentra en las particularidades de los procesos de integración, desde la perspectiva de dos tipos de integración susceptibles de identificar: los procesos unidimensionales y multidimensionales, así como en la reflexión acerca de las asimetrías existentes en tales procesos; a partir de esto último, se pretende proponer una reformulación del análisis sistémico, en base a las posibilidades que implican las asimetrías para la jerarquización y estructuración del poder regional y su potencial papel como articulador en los procesos de integración; finalmente, en el epílogo se pretenden otorgar las conclusiones a las que se arribe, así como una breve digresión en torno a las perspectivas y alcances de la integración latinoamericana.

El análisis sistémico del centro y la periferia

Según Immanuel Wallerstein, el escenario internacional corresponde a un sistema que estaría definido como un proceso enmarcado en ciertos tipos de modelos repetidos sobre algún período de tiempo o espacio. Por ello, para explicar el sistema mundial se debe partir desde la existencia de un par de términos esenciales, éstos son: el centro y la periferia (1982).

Éstos fueron definidos en el marco de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), alrededor de la década de 1950, en la etapa que Gert Rosenthal ha denominado como voluntarista (1993). Según Wallerstein, el sistema mundial se caracterizaría por la existencia de procesos de producción esencialmente desiguales. La relación económica centro-periferia se acentuaría en la medida en que se incrementa la desigual distribución del excedente productivo entre dos tipos diversos de burguesías. En la relación entre Estados, esto se manifestaría en que las actividades del centro y las de la periferia estarían distribuidas geográficamente desiguales en el marco de un sistema mundial segmentado, como manifestación a nivel internacional de la lucha de clases. Ello contribuiría al incremento de la polarización mundial, como efecto

de los procesos de proletarización y aburguesamiento (bourgeoisification) capitalista. Desde este enfoque, el desarrollo del sistema capitalista mundial sería un sistema de polarización de clases, donde la periferia no sería un Estado, sino más bien un proceso que podría denominarse de "periferialización". En base a ello, la interdependencia correspondería al incremento del grado en el cual el proceso productivo en una zona de la economía mundial se integra al proceso productivo de otra zona de ésta (Wallerstein 1982: 91-105).

En este marco general, las relaciones interestatales estarían determinadas por la habilidad de los poderes centrales para controlar las regiones periféricas. En este sentido, existiría una rivalidad entre los Estados, con períodos excepcionales en los que un poder central excede a los otros en eficacia productiva y comercial; en actividades financieras y en fortaleza militar. Esta situación se podría denominar de hegemonía. Entonces, la economía mundial estaría caracterizada por periodos de ascenso de la hegemonía, hegemonía, y declinación de la hegemonía (Wallerstein 1982:116).

Como se aprecia, para Wallerstein la economía sería el punto focal para establecer el análisis de la relación centro-periferia; así como de los ciclos y tendencias seculares del sistema mundial; y de la explicación del auge, desarrollo y decadencia de la hegemonía internacional. Debido a ello, puede sostenerse que este enfoque ha carecido de una debida consideraron del factor poder en las relaciones internacionales, lo que lo ha llevado a definir la asimetría internacional en función del lugar ocupado en el sistema económico internacional, en relación al centro y la periferia del desarrollo capitalista, como manifestación de la histórica lucha de clases.

Asimismo, para el análisis contemporáneo este enfoque sistémico identificaba el centro en los países del norte y la periferia en los así llamados países del sur. Sin embargo, este punto de vista no se hace cargo de una nueva realidad donde aparecen con fuerza nuevos actores de relevancia en el escenario internacional, como los denominados NICs (Newly Industrialised Countries), las tendencias a la integración regional cuya máxima expresión es la Unión Europea, y las diversas transformaciones de la economía política mundial, cuestiones que tienden a impulsar el desarrollo de nuevos y diversificados centros, así como a desvanecer las fronteras entre éstos y las regiones periféricas.

En este marco se puede sostener que en medio de una tendencia a la multipolaridad y fragmentación evidente, se asiste actualmente de manera predominante hacia una unipolaridad desde el punto de vista diplomático-estratégico, pues tanto a nivel de poder militar y político como al nivel de la voluntad de continuar ejerciendo como superpotencia con responsabilidades mundiales, Estados Unidos se presenta como la única potencia con capacidad, vocación y voluntad de ejercer el papel de superpotencia dominante (Arenal 1993:89). Entonces, en

un marco de Posguerra Fría que podríamos catalogar como unipolar, si bien los denominados NICs y la Unión Europea aún no pueden contrapesar el predominio estadounidenses, sí grafican el todavía naciente desarrollo de los que se podrían denominar nuevos centros, frente a los cuales el tradicional enfoque sistémico resulta insuficiente. Situación que se acentúa en el marco de la creciente relevancia de los procesos de integración regional, cuyas características son el foco del siguiente acápite.

Dos tipos de Integración:

Junto al fin de la Guerra Fría se han acentuado las tendencias a la integración regional como una estrategia de inserción en las corrientes globales. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la integración cada vez más estrecha de la economía mundial ha abierto nuevas oportunidades de cooperación para los países en desarrollo. Ello se ha manifestado en que en la esfera del comercio, más del 40% de todas las exportaciones de los países en desarrollo se destinan a otros países en desarrollo, y el comercio sur-sur está aumentando a un ritmo anual del 11%, lo que implica el doble del crecimiento del comercio mundial total (PNUD 2006:24).

Tomando en cuenta las características de este escenario global general, Armando Di Filippo formula una versión actualizada del análisis sistémico que con anterioridad había sostenido Wallerstein, al que complementa y fortalece agregando el relevante factor poder en el análisis del desarrollo de las asimetrías. De tal manera, concibe el concepto de sistema "*…como una totalidad con límites identificables, cuyos componentes están vinculados entre sí por lazos interdependientes que en conjunto determinan su estructura*" (Di Filippo 2007:73). Así, desde su perspectiva, las asimetrías se relacionarían con las relaciones de poder-dependencia en los ámbitos ambiental, económico, cultural y político de los Estados (Di Filippo 2007:43).

En base a ello, el autor plantea que los grandes jugadores políticos de la economía mundial son, en general, los Estados nacionales. Pero el poder real en el ámbito tecnológico, económico, político y militar de los Estados nacionales expresa, ante todo, su posición central en el sistema centro-periferia de las relaciones económicas internacionales. En esta línea, los países centrales encuentran la forma de expresar su poder económico y financiero, a través de los organismos intergubernamentales que contribuyen a estructurar mundialmente el orden económico global. Tales organismos serían, ante todo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). A través de éstos, los países centrales serían los hacedores u ofertantes de las normas internacionales, en tanto que los países periféricos serían los tomadores o aceptantes de dichas reglas (Di Filippo 2007:85). Tal situación llevaría a considerar la expresión centro en lo referido a los Estados Nación o conjunto de Estados Nación que ejercen una influencia tecnológica, económica y política sobre otros, que se configuran

como los receptores de esa influencia y que deben identificarse como la periferia. Así, según Di Filippo, la tríada compuesta por Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Japón, configurarían el centro de la economía mundial, mientras que la periferia englobaría al resto del mundo (Di Filippo 2007:95).

Entonces, las relaciones de poder-dependencia que implica la existencia del centro y la periferia en la economía política mundial deberían, según Di Filippo, ser atacadas a través de la integración. Pero no cualquier tipo de integración. El autor manifiesta la existencia de dos tipos a considerar, las que responden a su vez a dos filosofías diferentes respecto de lo que es la integración regional, de cuáles son sus dimensiones principales y cuáles son sus objetivos últimos. Primero, emerge la filosofía de los Tratados de Libre Comercio hemisféricos, que sólo pretenden plantearse como acuerdos preferenciales de mercados. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sería una expresión de esta filosofía de relaciones hemisféricas que Estados Unidos ha estado promoviendo en América desde el fin de la Guerra Fría. En segundo lugar, emerge una filosofía alternativa susceptible de identificar con la integración que ha sido promovida por la UE, tanto en la relación entre los propios Estados que la conforman como en su relación con América Latina. De esta manera, se deben distinguir dos tipos esenciales de acuerdos de integración regional: los unidimensionales o mercadistas (como el ALCA), que responden a las reglas de juego económicas del capitalismo global y, los multidimensionales o profundos (como la UE), que se fundamentarían en las reglas de juego de la democracia y que englobarían no sólo regulaciones de mercados internacionales, sino también instituciones económicas, políticas y culturales. En pocas palabras, se asistiría a una dicotomía en los acuerdos de integración, los que por un lado se sustentarían ideológicamente en las instituciones del capitalismo en su fase global contemporánea (los denominados acuerdos unidimensionales) y, por el otro, los que se fundamentarían en la democracia no sólo en su significado restrictivamente político, sino también en sus dimensiones económica, social y cultural (los denominados acuerdos multidimensionales) (Di Filippo 2007:150).[1] Estos últimos serían la herramienta fundamental para enfrentar las denominadas asimetrías de poder-dependencia, creando normas y organismos comunitarios que hagan prevalecer los intereses del todo por sobre los intereses de las partes.

Como se observa, desde esta perspectiva los restringidos propósitos de la integración mercadista serían el acceso a mercados mediante el flujo de bienes y servicios, la movilidad de todos o algunos de los factores de producción y la facilitación de movimiento de inversiones directas y especulativas, así como nuevas

1 Un análisis similar sostiene Gustavo Magariños, quien plantea la dualidad que distingue entre los procesos que el denomina de integración multinacional (el tipo europeo o los latinoamericanos) y los encaminados a intensificar el relacionamiento comercial y económico entre países de un área determinada o distantes entre sí, pero sin propósitos de unificación estructural e institucional (como ALCA y APEC). A este respecto, véase Magariños, 2000.

formas de competencia. En este proceso, los países irían eliminando tratamientos diferenciales en lo que dice relación a aranceles y medidas no arancelarias; intercambio de bienes; políticas industriales, tecnológicas, de competencia y regímenes cambiarios; y políticas monetarias y fiscales. Desde una terminología cercana al enfoque sistémico, podría sostenerse de esta manera que la integración unidimensional tiene la pretensión de orientar concéntricamente los demás subsistemas sociales en torno a la economía, por medio de la preeminencia de sus lógicas en las relaciones interestatales. En otras palabras, se sostiene la conducción sistémica de la economía en los procesos de integración y la irradiación del lenguaje económico en el campo de las relaciones entre los Estados. La firma creciente de acuerdos comerciales, tratados de libre comercio, y el fortalecimiento del sistema multilateral de la OMC son objetivaciones preclaras del modo cómo la integración unidimensional ha ido materializándose. Esta es la apuesta de Estados Unidos y su intención de impulsar el ALCA y, dadas las dificultades que ha encontrado, los acuerdos bilaterales que ha firmado con diversos países de la región.

En el otro polo, la integración multidimensional a la que se refiere Di Filippo, se entendería como la capacidad de los Estados por desarrollar el proceso desde una multiplicidad de variables, involucrando aspectos sociales, culturales, económicos y políticos. Se trata, por lo tanto, de un proceso integral y que, en la teoría de las relaciones internacionales, tendría mayor afinidad con las perspectivas idealistas clásicas que conceptualizan los vínculos interestatales como potencialmente capaces de cooperar en sus dimensiones múltiples. Este tipo de integración sería más cercana a la integración política a que se refiere Karl Deutsch, según el cual ésta podría definirse como “el logro, dentro de un territorio, de un ‘sentido de comunidad’ y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar expectativas de cambio pacífico” (Deutsch 1996:25).

En la escala latinoamericana, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común Centro Americano (MCCA), pueden considerarse como acuerdos de integración regional que apuntan a la multidimensionalidad que se ha venido explicando y que aspiran a seguir la línea evolutiva que ha seguido la UE. En el ámbito económico, todos ellos han alcanzado con distintos grados de imperfecciones el estadio de Uniones Aduaneras, pero explícitamente aspiran a formas aun más completas y complejas de integración regional, pues abordan con diversos grados de profundidad una convergencia creciente de instituciones económicas, sociales, culturales y políticas, y asumen compromisos (también con distintos grados de profundidad) de naturaleza jurídicamente vinculante (Di Filippo 2007:144). De esta forma, la integración multidimensional ubica al subsistema económico como uno entre otros subsistemas, estableciendo, por lo tanto, una proporción entre éstos, de tal modo que tanto la integración económica como la política y cultural serían relevantes para el proceso en general. Por ello, puede sostenerse que un proceso de integración compleja implica grados de interdependencia múltiples orientados

hacia el mutuo beneficio, y por ende la integración unidimensional es más bien un eslabón de una cadena antes que la concreción de un proyecto integral. O sea, pese a los muy distintos objetivos planteados desde un comienzo para la creación del ALCA, por un lado, y por los acuerdos latinoamericanos por el otro, puede sostenerse que antes que formar parte de una dicotomía, los acuerdos unidimensionales y multidimensionales podrían también percibirse como los estadios o eslabones de un continuo (con bastantes tropiezos desde luego) hacia un proceso integral. A lo que se apunta, es que los procesos de integración tenderían a partir desde la integración unidimensional, para luego poder ir avanzando hacia la multidimensionalidad en la medida que se crean las condiciones adecuadas y se afinan las voluntades para ello.

Por lo general, según sostiene Gustavo Magariños, las áreas más difíciles para la unificación del tipo direccional o institucional son aquellas más sensibles para la soberanía nacional. Son notorias, por ejemplo, las reticencias que los países tienen para la aceptación de la sujeción de sus fuerzas militares a mandos extranjeros, salvo en caso de necesidades bélicas graves (2000:22). El caso de la Unión Europea puede ser un buen ejemplo: partió desde una comunidad esencialmente económica –aunque teniendo en cuenta la relevancia de los elementos políticos de convergencia en un contexto marcado por la posguerra–, pero se ha ido desarrollando de manera cabal en otros ámbitos. Incluso, en el ámbito jurídico-político ha aspirado a una gran complejidad al buscar la aprobación de una constitución comunitaria. El mismo Magariños lo plantea de una forma más clara, pues desde su perspectiva:

> "*En teoría, la integración una vez iniciada, aunque esté primeramente restringida a un sector, planteará progresivamente la necesidad de armonizar instrumentos y coordinar políticas en otras áreas. El ejercicio de una política exterior común induciría a adoptar un sistema de defensa coordinada y viceversa. La unión económica propulsará una mayor integración política y el establecimiento de una comunidad política tendría como consecuencia una integración económica más amplia y profunda*" *(Magariños 2000:24).*

Entonces conviene relativizar en cierta manera la dicotomía entre los acuerdos que responden a las reglas de juego económicas del capitalismo global, y aquellos que responden a las reglas políticas de la democracia. Ambos elementos podrían formar parte de, muchas veces, un sinuoso camino, por lo que debería evitarse toda radical dicotomía entre lo político y lo económico, porque el primer componente es el fundamento principal de la decisión integradora aunque el segundo sea, como ocurre frecuentemente, la manifestación inicialmente más visible de la misma. No conviene darle a estos términos una connotación de cosas claramente separadas cuando se habla del proceso de integración, porque en los hechos este último es ámbito de la economía política o de la política económica (Magariños 2000:37).

Con todo, conviene tener presente que como final de un complejo proceso, la integración más acabada se caracterizaría por el establecimiento de una comunidad política estable, autosostenida y cuyas partes componentes dejan de ser unidades interdependientes para pasar a formar parte de una sola unidad. Pero esta meta puede resultar una situación bastante difícil de alcanzar, por lo que la siguiente propuesta pretende, aunque muy modestamente, contribuir a la reflexión en torno a ello.

Una reformulación del análisis sistémico: la noción de la *Unipolaridad Benigna*

Como es posible apreciar, el tradicional análisis sistémico economicista planteado por Wallerstein resulta un muy relevante instrumento de análisis para la explicación de las hegemonías. Sin embargo, su fortaleza se difumina al establecerse una serie de transformaciones que acontecen en el escenario internacional, tales como el desarrollo de los NICs, las tendencias a la integración regional, y las diversas transformaciones de la economía política mundial, cuestiones que tienden a favorecer el florecimiento de nuevos centros, así como a desdibujar las fronteras entre estos y las regiones periféricas. Pero sobre todo, su debilidad resalta al momento de establecer propuestas de superación de la hegemonía. En otras palabras, el tradicional análisis sistémico puede realizar un correcto diagnóstico, pero no así en lo referido a proponer acabadas alternativas. Para esto último, la consideración del factor poder resulta esencial.

Armando Di Filippo se ha hecho cargo de este desafío, al introducir la variable poder en el centro del análisis de las asimetrías. Según él, éstas se relacionarían con las relaciones de poder-dependencia en los ámbitos ambiental, económico, cultural y político entre los Estados. Sin embargo, su percepción de las asimetrías es ciertamente negativa, por lo que en su formulación los intentos de integración deben apuntar a su combate y disolución en tanto importantes factores de desintegración.

En el presente acápite se pretende proponer una reformulación del análisis sistémico del centro y la periferia, considerando las asimetrías como un factor contribuyente para la integración regional antes que un factor de fragmentación. En base a ello, siguiendo a Charles Kupchan (1998), se plantea el deseable impulso de lo que podría denominarse la lógica de la unipolaridad benigna, en la que la integración regional toma precedencia por sobre el multilateralismo global. Tomando en cuenta la marcada fragmentación latinoamericana y sus desestabilizadores efectos políticos, esta propuesta puede ser una formidable opción a seguir en esta región.

Ahora bien, considerando la intensificación del fenómeno de la integración regional, en base a la complejidad y magnitud de los retos y problemas que plantea el presente sistema planetario, el que acarrea la necesidad de los Estados de cam-

pos de actuación y estructuras más amplias en orden a garantizar su existencia y atender adecuadamente a sus necesidades (Arenal 1993: 83), se puede sostener que Estados Unidos debe preparase para el inevitable declive de su preponderancia, debido a la emergencia de una unipolaridad regional en cada una de las tres más importantes áreas de poder industrial y militar, léase Norteamérica, Europa y el Este de Asia. A este respecto, América Latina no debiera quedar a la zaga de este proceso.

En base a lo recién señalado, la noción de unipolaridad benigna se refiere a una estructura jerárquica en la cual un centro geográfico preponderante establece un modelo de relacionamiento e influencia sobre la periferia. Si los clásicos imperios se caracterizaban porque el centro ejercía un poder incontestado, que se manifestaba en fuerzas centrípetas sobre la periferia; en esta nueva lógica se plantea que el orden regional debe emerger desde la negociación y el consenso entre el centro y la periferia intrarregional, no a partir de la coerción. El centro debe autolimitarse en el ejercicio de su poder preponderante a través de un set de normas y reglas acordadas en base a una negociación multilateral, donde la participación de la periferia resulta fundamental.

Según Charles Kupchan, el multipolarismo puede resultar desestabilizador. A su juicio, Europa ha sufrido las consecuencias de ello, por lo que a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial ha perseguido un ambicioso experimento que apunta a la eliminación de los nocivos efectos de la multipolaridad, apuntando a establecer un más estable orden unipolar. El vehículo para hacerlo ha sido el proceso de integración y la consecuente construcción de la Unión Europea, proceso que ha implicado el establecimiento exitoso de un núcleo franco-alemán en el centro de una formación regional consensual. De esta forma, el centro de Europa ha llevado a cabo una restricción estratégica y ha ejercitado su poder de una manera benigna, lo que a su vez ha implicado que los poderes más pequeños de Europa hayan entrado de buena voluntad a esta formación regional (Kupchan 1998).

Para bien o para mal, como es posible apreciar, el poder sigue jugando un rol fundamental en el establecimiento de este nuevo orden internacional, por lo que una mirada exclusivamente economicista resulta restringida y parcial, sobre todo en el análisis de las asimetrías de poder de este dinámico escenario. Por ello, la noción de la unipolaridad benigna descansa no en la negación de las realidades del poder, si no en la oportunidad de canalizar de una manera deliberada la manera en la cual el poder es ejercido en las formaciones regionales. En otras palabras, se propone que el favorecimiento de la paz y la estabilidad intrarregional es el lógico punto de partida en el esfuerzo de construir un más estable orden internacional tras la decadencia de la hegemonía estadounidense.

Siguiendo a Kupchan (1998), a lo que se apunta es que la unipolaridad regional promueve el orden y la estabilidad a través de las asimetrías de poder y la

jerarquía que de ellas deriva. El predominio de un liderazgo desalienta el desorden y habilita al líder a subrayar las instituciones y normas del orden regional. Así, mientras la equivalencia de poderes (simetría) alienta la competencia y la disputa por el liderazgo, las asimetrías producen jerarquía y un estable modelo de relaciones entre el centro y la periferia. Pero las asimetrías por sí mismas no evitan el balance y la competencia será el carácter de la conducción del Estado líder y la manera en la cual éste ejerce su poder lo que determine la manera en la cual los Estados periféricos reaccionen a su preponderancia. En base a ello, el benigno ejercicio del poder aumenta la confianza, la cohesión, los intereses compartidos y las identidades comunes, así como favorece el desarrollo de instituciones internacionales esenciales para la superación de la anarquía y para la disminución de los así llamados juegos de suma cero, donde la cooperación está más bien ausente.

Como se observa, si bien las asimetrías representan para Immanuel Wallerstein y Armando Di Filippo las características esenciales de un sistema capitalista esencialmente desigual y fragmentario, propio de una economía mundial que desde la perspectiva de ellos polariza las sociedades a través del proceso de periferialización; no obstante ello, a partir de la propuesta de la unipolaridad benigna se sostiene el papel eminentemente estabilizador de las asimetrías. Antes que el desorden, la estructura jerárquica que de ellas deriva sería un potente causante de la paz. Sin embargo, la jerarquía por sí misma no es suficiente. Es necesaria la emergencia de un orden estable que dependa del carácter benigno del centro y su disposición a practicar una negociación consensual con la periferia. En la medida en que el centro se autolimita al ejercer el poder, la periferia acuerda entrar en la esfera de influencia del centro. Esta negociación expresa un proceso gradual en el cual los Estados individuales equiparan sus intereses e identidades con los de la región como un todo. Así, la cohesión regional descansa no sólo en la coincidencia de los intereses nacionales separados, si no en un naciente sentido de comunidad (Kupchan 1998).

A manera de epílogo. Las perspectivas para América Latina

Con todos los obstáculos que esta propuesta conlleva para la fragmentada y asimétrica América Latina, aquella puede representar una alternativa a considerar en un desordenado panorama al que la CAN, el MERCOSUR y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) –esta última actualmente bajo el nombre de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), desde la Cumbre Energética realizada en Margarita en abril del año 2007–, entre otros diversos ensayos, no han contribuido mayormente a estructurar.

El panorama hemisférico puede contar con ciertas oportunidades para la integración. En la actualidad, la principal prioridad de la política exterior de Estados Unidos es el terrorismo, por lo que su especial atención recae en Irak, Afganistán, Corea del Norte, Irán, Palestina e Israel, China y Taiwán, Rusia y Sudán Occidental

(Darfur). Los asuntos de seguridad tienen una relevancia capital en la política exterior estadounidense y América Latina no está entre sus prioridades. Pero como sostiene José Miguel Insulza, es mejor estar a gran distancia de los centros de conflicto y no ser considerado prioridad o peligro inminente, como tristemente ocurrió en ciertos períodos de la Guerra Fría, que no fueron ciertamente de progreso económico o fortalecimiento democrático para la región. Si es cierto que en el plano estratégico global, Estados Unidos privilegia la guerra contra el terrorismo y ostenta una actitud unilateralista, entonces es preferible no estar en la línea de sus prioridades (Insulza 2005).

Esta situación secundaria deja a América Latina con un alto margen de maniobra, por lo que la noción de la unipolaridad benigna puede contar con un apropiado escenario. La realidad regional está, no obstante, marcada por la fragmentación y la competencia. Debido a ello, es necesario avanzar –como lo hizo Europa al favorecer el liderazgo franco-alemán– en la configuración de un liderazgo que actúe de manera benigna en la conducción del proceso de integración regional.

Entre los fallidos intentos de integración de América Latina, el caso del MERCOSUR ha sido relativamente el más exitoso y puede resultar un buen ejemplo en la línea que se ha venido siguiendo a lo largo de este modesto ensayo, por lo que este es el foco del presente acápite.

En sus orígenes, tras el fin de la Guerra Fría, Brasil y Argentina constituyeron el MERCOSUR como una manera de amoldarse a las nuevas condiciones que la incorporación al mundo global exigía. Para 1985 ambos gobiernos, teniendo como característica el que eran los primeros libremente electos luego de años de autoritarismo, enfrentaban la necesidad de reorientar y reestructurar sus economías. El enorme peso de la deuda externa contraída en los años anteriores, la falta de créditos, la necesidad de hacer grandes inversiones para modernizarse y para competir en el mundo, llevó a ambos gobiernos a comprender que el necesario proceso de reconversión y expansión sería más ventajoso si era emprendido de manera conjunta (Oropeza 2002:177).

La integración no sólo se concebía desde una perspectiva meramente económica, siendo el factor político una condición decisiva. De hecho, según Fred Bergsten, entre otros ámbitos el MERCOSUR buscaba el fin de la carrera armamentista entre Argentina y Brasil, incluida su dimensión nuclear (Véase Bergsten 1996). De esta manera, en un contexto de acentuadas asimetrías de poder, bajo el liderazgo de Brasil y Argentina la región avanzaba en estabilidad y su estructura asimétrica y jerárquica contribuía de manera considerable a la paz y estabilidad regional, a través de la suscripción, el 25 de junio de 1996 en Salta, de la Declaración presidencial sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR. Pero sobre todo, a partir de la adopción, a sugerencia del Presidente de la República de Argentina, de la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona

de Paz, durante la XIV reunión del Consejo del MERCOSUR, realizada en Ushuaia el 24 de julio de 1998. En ésta se sostenía que la paz constituía una base fundamental para el desarrollo y representaba una condición primordial para la existencia y continuidad del MERCOSUR (Véase Vera 1999).

Ahora bien, la entrada de Venezuela viene, no obstante, a complejizar el panorama. También lo hace el acercamiento entre Brasil y Estados Unidos en torno al tema energético. En consecuencia, la competencia y su secuela de desorientación para los países periféricos están planteadas. Hoy más que nunca es necesario dilucidar el panorama, acercar posiciones y conducir un proceso que se ha visto de gran manera obstaculizado por el renacer del populismo.

A juicio de Armando Di Filippo, las dificultades con que se ha encontrado el MERCOSUR recaen principalmente en la existencia de enormes asimetrías entre los países miembros. En este sentido, la principal fuente de asimetrías de poder-dependencia derivaría de los tamaños geográfico, demográfico y económico de Brasil, situación que se expresaría -entre otros factores- en que la población de este país es casi cuatro veces mayor y su producto casi tres veces superior al de los otros tres miembros sumados. Por ello, el gran remedio ante estas enormes asimetrías de poder, según este autor, sería el avance hacia la supranacionalidad en el MERCOSUR. Los organismos supranacionales propenderían a la defensa de los intereses comunitarios por encima de los intereses particulares de los Estados miembros. Los principales obstáculos provienen de su miembro más influyente, Brasil, donde constitucionalmente se verifica que la legislación nacional tiene prioridad sobre los acuerdos regionales, por lo que gran parte de la cuestión recae en averiguar si el gobierno de Brasil estaría dispuesto a explorar las vías democráticas para introducir una reforma constitucional que posibilite la aceptación de las normativas y de los organismos requeridos para instalar esa supranacionalidad (Di Filippo 2007:184-188).

El comportamiento del poderoso Brasil es definitorio no sólo para el futuro del MERCOSUR, sino para la integración sudamericana en general. Esta realidad ha llevado a Di Filippo a sostener que la supranacionalidad mínima para las convergencias institucionales sólo podrá lograrse y/o consolidarse si se inicia una integración de los bloques MERCOSUR-CAN, ya que el "poder compensador" requerido para lograr una relación más equilibrada con Brasil sólo pueden lograrlo los restantes países, si éstos se unifican en un solo bloque multidimensional de integración (Di Filippo 2007:193).

Ahora bien, la noción de la unipolaridad benigna ofrece otra alternativa, que acepta las asimetrías de este bloque como una manera de canalizar el poder y administrar la estabilidad de la región, antes que favorecer el balance simétrico y la competencia desestabilizadora. Pero esta alternativa también se encuentra con dificultades. La opción por la promoción de un centro pluralista conformado

por el triángulo Argentina-Brasil-Venezuela no parece posible en las condiciones actuales, en base a las muy diversas e incluso fundamentales diferencias de éstos en torno a su percepción de la integración regional. Tampoco parece vislumbrarse una reedición del antiguo ABC (Argentina, Brasil y Chile), por la poca presencia y escaso compromiso chileno por la región. Más lógico parece reflexionar en torno a un liderazgo central del "gigante" brasileño. Cabe esperar que este se decida a ejercerlo desde una lógica benigna y abandone su ya tradicional excepcionalismo y desdén por el vecindario. A este respecto, las soluciones cooperativas y consensuales en el nivel regional pueden representar una alternativa más efectiva y eficaz, en el largo plazo, para enfrentar los problemas de la interdependencia y para desde ahí contribuir a la governanza global.

Aceptando las asimetrías como parte de una estructura que favorece la administración del poder, la unipolaridad regional y su práctica del compromiso y la negociación, puede representar una promisoria alternativa frente a la realpolitik imperial del castigo y la fuerza.

BIBLIOGRAFÍA:

ARENAL, Celestino Del. (1993). "El nuevo escenario mundial y la teoría de las Relaciones Internacionales". En ABELLÁN HONRUBIA, Victoria y PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel. ***Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor Manuel Diez de Velasco.*** Tecnos. Madrid.

BERGSTEN, Fred. (1996). "Globalizing free trade: the ascent of regionalism". En *Foreign Affairs*. May-June.

DEUTSCH, Karl. (1974). ***El análisis de las relaciones internacionales***. Paidós. Buenos Aires-Argentina.

DEUTSCH, Karl. (1996). *Integración y Formación de Comunidades Políticas*. INTAL – BID, Buenos Aires.

DI FILIPPO, Armando. (2007). Economía Política Global. Apuntes de Clase. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.

INSULZA, José Miguel. (2005). "La cooperación hemisférica en la segunda administración hemisférica". En *Foreign Affairs* en español. Enero-marzo.

KUPCHAN, Charles. (1998). "After Pax Americana". En *International Security*. Vol. 23, Issue 2. Fall.

MAGARIÑOS, Gustavo. (2000). ***Integración multinacional. Teoría y sistemas***. ALADI- Universidad ORT. Montevideo.

OROPEZA, Arturo. (2002). México-MERCOSUR: un nuevo diálogo para la integración. UNAM-CARI. México.

PNUD. (2006). Una alianza mundial para el desarrollo. Oficina de Comunicaciones. New York.

ROSENTHAL, Gert. (1993). "Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico". En *Estudios Internacionales* Nº 101.

UNCTAD. (2004). Nueva Geografía del Comercio Internacional: la Cooperación Sur-Sur en un mundo cada vez más interdependiente. Revisado en www.sela.org el 20-05-07

VERA, Jorge. (1999). "Política exterior chilena y MERCOSUR". *En Diplomacia* Nº 80, julio-septiembre.

WALLERSTEIN, Immanuel. (1982). "World-systems analysis. Theoretical and interpretative issues". En HOPKINS, Terence; WALLERSTEIN, Immanuely asociados. ***World-systems analysis. Theory and Methodology***. Sage Publications Inc.

UNA APROXIMACIÓN A LA "HETEROGENEIDAD MILITAR" EN AMÉRICA LATINA∞

MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ*

RESUMEN

El trabajo describe algunas de las diferentes tareas que desempeñan hoy las Fuerzas Armadas en América Latina, confirmando que la homogeneidad de nuestro subcontinente en materia de defensa se limita al control civil del sector castrense; la disminución de los riesgos de ocurrencia de un choque armado interestatal; las crecientes iniciativas en pos de acciones combinadas a nivel subregional y la vocación de participar en operaciones de paz. Fuera de estos consensos, en planos más específicos, la heterogeneidad es la nota dominante.
Palabras clave: *América Latina – Defensa – Seguridad – Fuerzas Armadas.*

ABSTRACT

AN APPROACH TO "MILITARY DIVERSITY" IN LATIN AMERICA

Our work describes some of the different activities that the Armed Forces perform nowadays in Latin America, confirming that the homogeny of our subcontinent, regarding Defense matters, limits itself to civil control of military; the decrease of risks of interstate armed confrontations; raising initiatives to promote combined actions at a sub regional level and the calling to participate in Peace operations. Leaving this consent out, in more specific fields, diversity is the prevailing note.
Key words: *Latin America – Defense – Security – Armed Forces.*

INTRODUCCIÓN

¿Cuántas tareas desempeñan cotidianamente las Fuerzas Armadas latinoamericanas? ¿Cuáles son ellas? Estas dos preguntas, que parecen de simple respuesta, encierran un panorama extremadamente diverso, en materia de defensa y seguridad.

* Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, USAL). Docente Escuela de Defensa Nacional (EDENA), República Argentina. Argentina. marianobartolome@yahoo.como.ar
∞ Fecha de Recepción: 230707
Fecha de Aceptación: 031007

La comprensión de esa diversidad demanda tener presente que hoy América Latina es percibida como una verdadera "zona de paz" con bajas probabilidades de ser escenario de un conflicto armado interestatal. Empero, esto no implica una situación de "militares en los cuarteles", pues las Fuerzas Armadas latinoamericanas son empleadas en una variedad de funciones, de acuerdo a la situación específica de cada país, bajo el amparo de mandatos constitucionales y leyes que son distintas en cada caso.

El objetivo de este trabajo, de naturaleza básicamente exploratoria, es describir algunas de las diferentes tareas que desempeñan hoy las Fuerzas Armadas en América Latina, confirmando que la homogeneidad de nuestro subcontinente en materia de defensa sólo se cumple respecto al control civil del sector castrense; la disminución de los riesgos de ocurrencia de un choque armado interestatal; las crecientes iniciativas en pos de acciones combinadas a nivel subregional y la reafirmación del compromiso con las Naciones Unidas en relación a operaciones de paz. Fuera de estos consensos, en planos más específicos, la heterogeneidad es la nota dominante.

Desde un punto de vista metodológico es necesario marcar que, debido a su excepcionalidad, hemos dejado fuera de nuestro análisis al empleo de las Fuerzas Armadas colombianas en la lucha contra la insurgencia armada y la criminalidad organizada, pues las características particulares e intransferibles del conflicto intraestatal que padece Colombia impiden su uso con fines comparativos.

La lucha contra el narcotráfico

Como es de público conocimiento, en América del Sur existen cuatro países de especial importancia, en lo que respecta al cultivo y procesamiento de estupefacientes: Colombia, Perú y Bolivia, en materia de coca, y Paraguay en relación a la marihuana (cannabis sativa). El último informe de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNDOC), emitido en junio del corriente año, le asigna a Colombia una superficie de cultivos ilícitos de coca de 78 mil has (86 mil has en 2005), seguido por Perú con 51,4 mil has (48,2 mil has en 2005) y 27,5 mil has en Bolivia (25,4 mil has en 2005).

Sólo el primero de los tres países andinos emplea regularmente a las Fuerzas Armadas para combatir el narcotráfico, coordinadamente con la Policía Nacional, en el marco del Plan Patriota (segunda parte del Plan Colombia). En Bolivia no se registra la misma situación, correspondiéndole en primera instancia la represión directa de este ilícito a las fuerzas policiales, específicamente a la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) y a la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR).

Sin embargo, en algunos casos puntuales los militares bolivianos son convocados por el gobierno para participar en la lucha contra el narcotráfico, sea integrando una fuerza de tareas conjunta con la policía, o actuando por sí mismos

sin integrarse con fuerzas policiales. Este modelo de conducta, con más de dos décadas de vigencia,[1] no se ha visto alterado con el acceso al poder del actual Presidente Evo Morales, pese a sus orígenes sindicales como líder de los productores cocaleros de la zona del Chapare.

La última evidencia de la vigencia de este modelo data apenas de abril del corriente año, cuando Morales movilizó aproximadamente un centenar de efectivos militares a la zona de Caranavi, en el trópico del departamento andino de La Paz, para realizar tareas de erradicación de plantaciones ilegales de coca.[2] ¿Cuáles eran en este caso las circunstancias excepcionales que justificaban el empleo del poder militar? La respuesta a esta pregunta apunta a las históricas resistencias de los productores de coca de esa región a los planes de erradicación, ninguno de los cuales fue plenamente exitoso en gobiernos anteriores.

En Perú, en tanto, el aparato militar no se encuentra involucrado en la lucha contra las drogas en un nivel comparable al de su homólogo colombiano; incluso, su participación en estas tareas parece ser menor que en el caso boliviano. Sin embargo, las Fuerzas Armadas peruanas sí se ven comprometidas en algunas tareas vinculadas con esta amenaza que demandan cierto equipamiento especial, como la vigilancia del mar territorial y la detección aérea de la logística de las bandas criminales.

Por ejemplo, la Dirección de Capitanías y Puertos (DICAPI) de la Armada peruana le asigna una importante prioridad al combate contra el narcotráfico y el contrabando en las costas y ríos interiores, principalmente en la zona amazónica; en esta última área, esa institución incrementó sus unidades de vigilancia, incluyendo la cañonera fluvial “Amazonas”. La Fuerza Aérea, por su parte, suele emplear aeronaves especialmente equipadas en la detección de actividades criminales, aunque es posible que en el futuro su involucramiento en estas cuestiones sea aún más directo: el 2 de abril de 2007, al inaugurar en Lima el II Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Humana, el presidente peruano Alan García instó a emplear los aviones A-37 de la Fuerza Aérea para bombardear los laboratorios de procesamiento de droga y las pistas de aterrizaje clandestinas que se encuentran en la porción amazónica del país.[3]

Tanto Brasil como México han recurrido o recurren con cierta regularidad a su instrumento militar en el combate al narcotráfico, aunque con ciertas particulari-

1 De acuerdo a diferentes fuentes, los primeros antecedentes del involucramiento del Ejército boliviano en la guerra contra las drogas datan del año 1984, cuando se movilizaron unos quinientos efectivos de esa institución con el mencionado objetivo.

2 Según las Naciones Unidas, en la zona de Yungas, a la que pertenece Caranavi, existen 18 mil has de coca, cuando la ley sólo permite 12 mil has.

3 “Presidente García ordena “bombardear” pozas de maceración y aeropuertos clandestinos (ampliación)”, Andina, 2 de abril de 2007.

dades: en primer lugar, ese empleo trasciende a la cuestión puntual de las drogas para alcanzar, en forma más abarcativa, a las organizaciones del crimen organizado; en segundo término, en el caso brasileño el empleo militar se ha focalizado en los grandes centros urbanos, especialmente Río de Janeiro.

Históricamente, la primera gran participación militar en la ciudad carioca para enfrentar a las bandas criminales tuvo lugar entre noviembre de 1994 y enero de 1995, y se denominó precisamente "Operación Río". En esa oportunidad, más de cuatro batallones de infantería del Ejército, reforzados con elementos de la infantería de marina, se desplegaron para controlar los accesos a los barrios marginales (favelas) donde se asentaban esas bandas, ejecutando luego incursiones en las que efectuaron detenciones y decomisos de armas y drogas.[4]

Desde ese momento, y a lo largo de más de una década, los militares brasileños fueron convocados en situaciones puntuales, para atender las recurrentes crisis de seguridad en Río, aunque esos llamados estuvieron cada vez más espaciados en el tiempo. La última oportunidad fue en marzo de 2006, cuando más de un millar de efectivos del Ejército realizaron un operativo en varias favelas para recuperar armas automáticas extraídas de un depósito de esa institución.

No es azar que las participaciones castrenses para estabilizar a Río de Janeiro sean cada vez más esporádicas. La causa no radica en una mejora del cuadro general de seguridad de esa urbe, sino en la intención del Poder Ejecutivo de aplicar en situaciones de crisis que superen a las instituciones policiales estaduales, a unidades policiales federales, de reciente constitución. Recordemos que hace tres años, el entonces titular de la cartera de defensa de ese país, José Viegas Filho, preguntado por un periodista argentino porqué se empleaban los militares en la lucha contra los narcotraficantes, respondía: *"porque no tenemos una fuerza como la Gendarmería"*.[5]

En la actualidad, sólo en caso de insuficiencia de esas unidades federales se contemplaría el envío de tropas militares, en el marco de la Ley Complementaria N° 97. Este instrumento jurídico, que trata del empleo de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior, establece (Art. 15) que en caso de participación de los militares, éstos asumirán transitoriamente el control operacional de los órganos de seguridad pública del lugar.

El proceso que acabamos de describir ayuda a comprender el caso de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública (FNS) enviada por el presidente Luiz Inácio "Lula" da Silva a esa ciudad en enero de 2007, luego de un estallido de violencia

4 Para más antecedentes sobre esta operación, ver MENDEL, William: "Operation Rio: Taking Back the Streets", *Military Review* 77:3 (May-June 1997), pp. 11-17.

5 GALLO; Daniel: "Actuarán como los gendarmes argentinos", *La Nación* 10 de junio de 2004, p. 2.

urbana que algunos explicaron como una ofensiva "de intimidación" al gobernador, para que no aumente la represión y el rigor en las cárceles; otros, en cambio, atribuyeron los ataques a una represalia contra "milicias" de policías que expulsan a los narcotraficantes de las favelas y luego "venden protección" a los vecinos.[6]

La FNS es una unidad de elite de casi ocho mil miembros constituida en el año 2004 con policías y bomberos de toda la nación, entrenada para actuar en situaciones de violencia urbana extrema, incluyendo toma de rehenes. Desde su creación y hasta ese momento, este cuerpo federal había sido utilizado tres veces: la primera en el año de su creación en Espíritu Santo, y en el año 2006 nuevamente en ese estado y en Mato Grosso do Sul.

Por una diferencia de apenas unos meses, esta fuerza no estuvo en estado operativo durante la oleada criminal que sacudió en abril del año 2004 a Río de Janeiro, cuyos habitantes se encontraron en el medio de los ajustes de cuentas entre dos organizaciones criminales rivales, basadas en las favelas Vidigal y Rocinha, respectivamente.

La dimensión de esa crisis puede calcularse si se tiene en cuenta que el operativo anticriminal que debió montar el gobierno local movilizó a unos 1.500 miembros de su Policía Militar, apoyados por varios helicópteros. Sin embargo, el Poder Ejecutivo nacional no envió militares al lugar porque no había quedado demostrado que las fuerzas policiales fueran insuficientes; además, como dijo en esos momentos el Ministro de Justicia, Marcio Thomaz Bastos, las Fuerzas Armadas "no son un instrumento prêt-à-porter", es decir, listo para usar en cualquier momento.[7]

Hoy que las circunstancias han cambiado, la FNS no actúa en Río de manera autónoma, sino en forma conjunta con la Policía Civil y la Policía Militar estaduales, bajo coordinación de un gabinete de seguridad pública que responde al gobernador. En el marco de la "Operación Divisa Integrada", sus tareas se concentraron inicialmente en la vigilancia de los límites de Río de Janeiro con San Pablo, Espíritu Santo y Minas Gerais; el principal trabajo en estas fronteras era impedir el ingreso de armas y drogas, a efectos de debilitar a las bandas criminales cariocas, conformando un "cinturón de seguridad".

Pasado un semestre desde el despliegue inicial de la FNS, el gobernador de Río de Janeiro continúa demandando al Poder Ejecutivo nacional la participación de las Fuerzas Armadas en la crisis de seguridad que sigue sufriendo su Estado, encuadrando ese protagonismo en la Ley Complementaria N° 97

6 Cuando la FNS llegó a Río, la ofensiva criminal ya había destruido ocho comisarías y un hospital ametrallado, cuatro autobuses y dos coches policiales incendiados, y una veintena de muertos.

7 DI PACCE, Nora: "Brasil: sólo un muro de justicia podrá contener la violencia en Río", Radio Nederland, 20 de abril de 2004 (http://www.rebelion.org/brasil/040420pacce.htm).

que ya hemos mencionado.[8] Mientras tanto, la unidad policial federal continúa operando en forma conjunta con sus homólogas locales en la lucha contra la criminalidad organizada, como se constató en el megaoperativo ejecutado el 28 de junio en el conjunto de favelas Alemão y Villa Cruzeiro. Fue particularmente gráfica la frase empleada por el Secretario de Seguridad Pública carioca, José Mariano Beltrame, al justificar la acción: acabar con el orden impuesto por un "Estado paralelo".[9]

Sin embargo, la mundialmente conocida "Cidade Maravilhosa" no es la única metrópoli brasileña sumida en la inseguridad, como consecuencia de las acciones de las organizaciones criminales. La misma situación padece San Pablo, capital económica del país, la ciudad más populosa de América del Sur. En mayo del año pasado, sus habitantes fueron sacudidos por una ola de violencia que dejó un saldo aterrador: 293 atentados, 170 muertos y 53 heridos.

La responsabilidad de la ola de violencia le correspondió a la poderosa organización Primer Comando de la Capital (PCC), también conocida como "partido del crimen", nacida en las cárceles paulistas hace aproximadamente una década.[10] Según las autoridades brasileñas este grupo, liderado desde prisión por Marcos Williams Herbas Camacho (alias "Marcola"),[11] tiene unos 1,5 mil miembros (aunque antiguos dirigentes lo calculan en 20 mil) y controla buena parte del tráfico de drogas y armas en esa región del país. Este despliegue es posible gracias a una compleja red de adherentes que están en libertad; a la corrupción de políticos, jueces y policías; y a la existencia de un poderoso arsenal, alimentado en parte por el tráfico de armas procedente de Paraguay.[12] [13]

8 Así, la participación de las Fuerzas Armadas no estaría caracterizada como "Estado de Defensa"; en ese caso, el Art. 136 de la Constitución establece algunas medidas coercitivas que deben ser adoptadas, como la restricción a los derechos de reunión y de inviolabilidad de la correspondencia.

9 GERIUP: "La lucha de la policía contra un ‹Estado paralelo› en Río de Janeiro", Informes del Geriup, 4 de julio de 2007; "Força Nacional volta a ocupar acessos do Alemão", G1, O portal de noticias da Globo, 28 de junho 2007

10 San Pablo cuenta con 140 mil presos, el 40% de la población carcelaria del país. Las organizaciones criminales tienen un buen caldo de cultivo para organizar la vida en presidios superpoblados, a menudo insalubres y donde la administración no tiene muchos medios y suele ser permeable a la corrupción.

11 Para ver el pensamiento de "Marcola", rastrear la entrevista que el periodista Roberto Cabrini le realizó al jefe criminal el 17 de mayo de 2006 durante el programa "Jornal da Noite" de TV Bandeirantes, ampliamente reproducido por los principales medios periodísticos del país.

12 El año pasado se realizaron dos operativos de envergadura contra el tráfico y la comercialización ilegal de armas en Pedro Juan Caballero, en los meses de agosto y septiembre respectivamente. En esos hechos se incautaron pistolas cal. 9 milímetros de las marcas Luger y CZ; escopetas semiautomáticas de asalto, rifles y ametralladoras; un fusil antiaéreo de apoyo tipo AP Kool; ametralladoras Mini Uzi de cal. 9 mm.; silenciadores; cargadores para ametralladoras G-3 y FAL y municiones calibre 7.62 mm, 9 mm. y 38. En ambos casos, el destinatario de los envíos era el PCC paulista.

13 Según declaraciones recientes de un jefe de inteligencia de la policía de Río de Janeiro, el 80% de las armas de las favelas de Río de Janeiro proceden de Paraguay, donde los controles sobre las ventas de armas de fuego son menos estrictos. Esto incluye armas de fuego fabricadas en Brasil que se exportan a Paraguay y se reintroducen ilegalmente en el país. "Entran disparando", La *Revista de Amnistía Internacional* N° 77, Febrero-Marzo 2006 (http://www.amnistiainternacional.org/revista/rev77/articulo8b.html).

Frente a la ola de criminalidad desatada por el PCC, el gobierno nacional no envió a San Pablo efectivos militares, anticipando la posición que repetiría meses después en Río de Janeiro. Sin embargo, tampoco desplegó a la FNS, lo que se explica en la mecánica política del vecino país: desde Brasilia no se quiere desplegar unidades federales sin que esto sea expresamente pedido por los gobernadores, requisito que se observó en el caso carioca pero que nunca se llevó a cabo (por razones políticas, en un año electoral) en la crisis paulista.

En cualquier caso, las reticencias a emplear a los militares en la lucha contra la criminalidad y su paulatina sustitución por efectivos policiales federales en estas tareas son características brasileñas que no parecen repetirse más allá de América del Sur. Dejando de lado al caso de Colombia, por su excepcionalidad, no hay mayor contraste con la postura de Brasil que el que se observa hoy en México.

En tierras aztecas, el crimen organizado ha alcanzado una dimensión y peligrosidad como no se registran en ninguna otra parte de América Latina, con la excepción de Colombia, de la mano de cuatro poderosos grupos que extienden sus actividades a todo el territorio nacional: el Cartel de Sinaloa, de Joaquín "El Chapo" Guzmán Loera; el Cartel de Ciudad Juárez, de Vicente Carrillo Fuentes; el Cartel del Golfo, liderado por Heriberto Lazcano y Osiel Cárdenas (extraditado en enero pasado a Estados Unidos); y el Cartel de Tijuana, de la familia Arellano Félix.

La gravedad del crimen organizado en México queda reflejada en las últimas ediciones del informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y de la "Estrategia para el Control Internacional de Narcóticos" que elabora el Departamento de Estado. El primero de esos documentos señala que los carteles mexicanos de la droga han empezado a sustituir a los colombianos en el suministro de cocaína al principal mercado mundial, EE.UU., hacia donde envían volúmenes cada vez mayores de metanfetaminas. El dossier estadounidense, por su parte, confirma que casi el 90 % de la cocaína que se consume en ese país pasa por México, donde *"los niveles de violencia, corrupción y consumo de drogas se incrementaron dramáticamente en 2006"*.

Frente a este escenario, el actual gobierno de Felipe Calderón incrementó la participación militar en operaciones contra el crimen organizado al nivel más alto de la historia, desplegando a fines del año 2006 más de cinco mil efectivos de las tres fuerzas en la "Operación Conjunta Michoacán". En esta iniciativa de seguridad presidencial coordinada desde la Secretaría de Gobernación, también participaron dos agencias federales civiles, la Procuraduría General de la República (PRG) y la Policía Federal Preventiva (PFP).

Un semestre después de lanzada la Operación Michoacán, miles de militares participan en operaciones contra el crimen organizado, como tales o transferidos a la estructura de la PFP (las transferencias sumarían más de diez mil unifor-

mados), en los estados Michoacán, Guerrero, Durango, Chihuahua y Sinaloa y en la Sierra Madre Occidental.

De acuerdo con una encuesta de parametría difundida en enero del 2007, el 89% de la población mexicana está de acuerdo con la participación militar en el combate al narcotráfico, debido a la positiva opinión que tiene de sus Fuerzas Armadas, superior a la de otras instituciones y cuerpos policiales encargados de garantizar la seguridad del país[14] Esta matriz de opinión pública se comprende mejor a la luz de los datos que proporciona el periodista Ricardo Ravelo, respecto al tráfico de drogas en el país al inicio de la gestión del Presidente Calderón. Según Ravelo, el 50% de las policías del país, municipales y estatales, están vinculadas de una u otra manera con la delincuencia, lo que parece haber convertido a la institución "en un cartel (mafioso) más''.[15]

Más allá de la frontera meridional mexicana, en América Central, las Fuerzas Armadas muestran un grado de participación en operaciones contra el crimen organizado igual o mayor que el observado en su vecino del norte. Y ésta se encuentra en constante incremento, no sólo cuantitativo sino cualitativo, como se observó recientemente en Nicaragua, cuyo gobierno decidió incorporar aeronaves de ala fija a su Fuerza Aérea (compuesta hasta ahora por unos pocos helicópteros MI17 adquiridos a la Unión Soviética en los años 80) para poder interceptar los vuelos clandestinos del narcotráfico que violan constantemente su espacio aéreo.[16]

Sin embargo, en América Central la principal amenaza no proviene de los carteles extranjeros, sino de las pandillas juveniles conocidas como maras, que azotan la región con sus actividades y a las cuales se las responsabiliza del 60% de los homicidios que tienen lugar en el istmo.[17] Es posible que nadie sepa a ciencia cierta la dimensión que adquirió este fenómeno nacido a fines de los años 80, aunque desde la sociedad civil se calculó que en Guatemala las pandillas agrupan a unos 170 mil jóvenes; en El Salvador, 10,5 mil jóvenes estarían involucrados; en Honduras las pandillas suman más de 30 mil miembros; en tanto que en Nicaragua hay unos 4 mil pandilleros, concentrados en Managua.[18]

14 PARAMETRÍA: "Aprueban la participación del Ejército en operativos", Carta Paramétrica, enero 2007 (http:// http://www.parametria.com.mx/es_cartaext.php?id_carta=185).

15 RAVELO, Ricardo: *Herencia maldita. El reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico*, Grijalbo, México DF 2007.

16 "Nicaragua comprará aviones", La Nación (San José, Costa Rica), 10 de julio de 2007.

17 Éste y otros datos sobre las maras, en SAMPÓ, Carolina: "Las maras centroamericanas: un flagelo en que confluyen la exclusión, el crimen organizado y la violencia social", Academia de Guerra del Ejército de Chile, Documentos e Investigaciones Académicas, Trabajo Nº 25, Santiago de Chile noviembre, 2006.

18 Cifras difundidas por la Comunidad Cristiana Mesoamericana (CCM) en el marco de la clausura de su asamblea anual, el 25 de mayo del año 2006. para mayor detalle, ver el libro "Una aproximación al fenómeno de las maras y pandillas en Centroamérica", elaborado por la CCM y difundido en todas las capitales de América Central en julio de 2006.

Ningún gobierno centroamericano ha dejado de promover políticas estatales para evitar el ingreso de jóvenes a esas bandas y ayudar a quienes las abandonan, atacando sus causas estructurales socioeconómicas (desempleo, falta de oportunidades) y culturales (exaltación del consumismo). Sin embargo, esas iniciativas han ido acompañadas por un uso cada vez mayor de las Fuerzas Armadas contra las pandillas, por lo general en ambientes urbanos, al haber sido superadas las capacidades policiales. En el marco de esta opción, que encuentra su inicio simbólico en el lanzamiento del "Plan Mano Dura" en El Salvador casi tres años antes,[19] en abril del año 2006 el presidente guatemalteco Oscar Berger desplegó más de cuatro mil militares en las principales ciudades del país, donde actúan en forma autónoma o en coordinación con fuerzas policiales. Sin embargo, ese despliegue fue insuficiente y recientemente Berger debió disponer movilizaciones militares adicionales, para contener nuevas oleadas delictivas, mientras admitía: *"la violencia rebasó la capacidad de las Fuerzas de Seguridad y nos está costando reordenar las instituciones"*.[20]

Por otro lado, desde el momento en que las maras constituyen un problema común a todos los países del istmo, existen iniciativas para enfrentarlas de manera combinada, incluyendo la participación castrense. En este sentido, los responsables de las carteras de Gobierno (Interior) y Seguridad de los gobiernos de la zona acordaron en Honduras, en marzo del año 2005, trabajar en la constitución de una fuerza regional de respuesta rápida contra el crimen organizado y el terrorismo, que incluya a policías y militares; el modelo a tomar como referente era, precisamente, la unidad conjunta hondureña Policía Nacional Civil (PNC) -Fuerzas Armadas.[21]

Neutralizando el contrabando

No resulta inusual que en numerosas naciones latinoamericanas, las Fuerzas Armadas sean utilizadas en los esfuerzos gubernamentales para neutralizar el contrabando. Por el contrario, los ejemplos son tan numerosos, que nos referiremos en este trabajo a sólo tres casos, seleccionados con fines gráficos teniendo en cuenta su carácter relativamente novedoso; esos casos involucran a Ecuador, Bolivia y Brasil, respectivamente.

19 El plan "Mano Dura" de El Salvador fue anunciado públicamente por el Presidente Francisco Flores el 22 de julio de 2003. Básicamente, ese plan consistió en operativos para capturar pandilleros por todo el país, ejecutados en forma conjunta por la Policía Nacional Civil (PNC) y las Fuerzas Armadas; y en reformas al código penal y al código procesal penal endureciendo las penas contra ciertos delitos y facilitando el juzgamiento de los jóvenes detenidos. Para mayores detalles sobre esa iniciativa gubernamental, ver por ejemplo "Plan Mano Dura: violencia estatal contra las maras", *ENVÍO* Revista mensual de análisis de Nicaragua y Centroamérica N° 258, septiembre 2003.

20 "Berger: 'Violencia rebasó capacidad del Estado'", *La Nación* (San José, Costa Rica), 8 de junio de 2007.

21 Aunque en la mencionada reunión celebrada en Tegucigalpa se le otorgó mayor importancia al crimen organizado que al terrorismo y, dentro del primer flagelo, al caso de las maras. Ver "Centroamérica se une contra el crimen", BBC Mundo 4 de marzo de 2005.

En el caso ecuatoriano, en mayo del corriente año el Presidente Rafael Correa ordenó a los militares proteger las instalaciones petroleras de la Amazonia ante la ola de robos en los pozos de la empresa estatal Petroecuador. Esos hurtos, que han generado pérdidas millonarias, consisten esencialmente en gasolina blanca, que se contrabandea a Colombia donde se la emplea como precursor para el procesamiento de cocaína. El costo del despliegue de las tropas fue absorbido por la compañía petrolera, que destinará a ese efecto entre US$ 10 y 12 millones anuales, que dejarán de erogarse en el pago de seguridad privada.

En Bolivia merecen ser mencionados dos casos, el primero de ellos vinculado con el combate al tráfico ilegal de maderas (y subsidiariamente con el narcotráfico) en el área del Parque Madidi, una de las principales reservas de biodiversidad del hemisferio.[22] A mediados del año 2007 ese parque se encontraba ocupado y "loteado" informalmente por personas procedentes de un poblado cercano (Apolo), argumentando que no reciben atención por parte del Estado. Desde el gobierno se estableció que esta conducta escondía el objetivo principal de contrabandear madera hacia Perú, y también traficar droga hacia igual destino, y en consecuencia se impidió la ocupación.

Con este contexto, durante un acto político, el presidente Evo Morales aseguró que su gobierno será firme en la defensa del territorio nacional y su soberanía, impidiendo el contrabando de madera y el narcotráfico desde el referido parque. Como correlato de esa declaración, en días posteriores Morales anunció la inminente instalación de un nuevo destacamento militar en la zona, que se sumaría a otros ya existentes,[23] declarando: *"es obligación del gobierno garantizar la integridad nacional, la soberanía, el territorio y sus recursos naturales y por eso vamos a hacer un gran cuartel para sentar soberanía y no para reprimir"*.

El segundo caso que merece ser mencionado, en relación a Bolivia, fue contemporáneo del primero y se enmarcó en el Decreto Supremo 29158 que habilitó la participación de las Fuerzas Armadas en los operativos dispuestos por el gobierno para evitar el contrabando de gas licuado de petróleo (GLP) y otros combustibles, como previsión para abastecer al mercado interno en la época de invierno. Esas operaciones conjuntas involucraron también a la Aduana Nacional de Bolivia (ANB), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la Superintendencia de Hidrocarburos y la Policía Nacional, y se concentraron en puntos fronterizos con Argentina, Brasil y especialmente Perú.

22 El Parque Nacional Madidi está situado en el nordeste del departamento de La Paz y tiene una superficie de 1.895.750 hectáreas, de las cuales 1.271.500 (67%) corresponden a la categoría de Parque Nacional y 624.250 hectáreas (32%) a la categoría de Área Natural de Manejo Integrado (ANMI). Se han identificado 1.868 especies de plantas presentes y con estudios posteriores probablemente se encuentren otras 2.871, o sea el 34% del total de plantas conocidas en Bolivia.

23 Nos referimos sobre todo al destacamento militar ubicado en Cocos Lanza, instalado para evitar la explotación y contrabando ilegales de los recursos naturales, sobre todo, de madera, hacia el Perú.

En Brasil, el empleo de las FF.AA. para combatir el contrabando tiene como uno de sus lugares de aplicación a la frontera con Paraguay, en la zona de Triple Frontera. En vísperas de iniciar su última visita a Paraguay, el presidente brasileño "Lula" sugirió la conveniencia de aumentar la presencia policial en los límites con ese país para terminar con las actividades ilegales; esa propuesta fue atendida por el Ejército, cuyo XXXIV Batallón de Infantería Motorizada instaló un puesto fijo en el lugar denominado Bomjesús, en el municipio de Medianeira, a 60 kilómetros del Puente de la Amistad.

Allí en Bomjesús funciona un local del organismo de Ingresos Públicos (Receita Federal), cuyos inspectores registran, con respaldo militar, al tráfico vehicular procedente de, y dirigido a la Triple Frontera a través de la ruta BR 277. Al mismo tiempo, el Ejército de Brasil inició tareas de patrullaje y apoyo a las fuerzas policiales y la Receita Federal en toda la región lindante con el lago de Itaipú, pues la zona de su embalse está siendo utilizada como nueva ruta para el contrabando y el tráfico en la frontera.

El combate contra organizaciones insurgentes y el terrorismo

En la actualidad, el caso más difundido de empleo de las Fuerzas Armadas contra organizaciones insurgentes que practican la violencia política, disputándole al Estado el control territorial y el monopolio de la fuerza, es el colombiano, donde el instrumento militar está comprometido de lleno en el combate contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Un error recurrente en los análisis sobre la situación latinoamericana es suponer que ese uso del poder militar sólo lo practica el Palacio de Nariño (sede del Ejecutivo colombiano), sin que se registren casos análogos en la región. Este yerro se comprueba por ejemplo en Perú, en relación a la organización maoísta Sendero Luminoso (SL), a pesar que en esa nación la responsabilidad primaria de la lucha contra el terrorismo recae en un organismo policial especializado de elite, la Dirección Nacional Contra el Terrorismo (DINCOTE).

Aun hoy, a quince años de la captura de su líder Abimael Guzmán (alias "Presidente Gonzalo"), se registran acciones esporádicas por parte de SL,[24] y cada vez que esto ocurre el gobierno peruano moviliza efectivos militares hacia el lugar de los hechos, para reestablecer la seguridad, simbolizar la presencia del Estado y capturar a los insurgentes. Así aconteció en mayo del año 2005, cuando miembros

24 Sendero Luminoso difundió un video en diciembre del año 2006, en el cual José León Flores o Filomeno Cerrón Cardozo, alias "camarada Artemio", el último mando militar de esta organización, indicó que la misma continuaba en estado operativo. Durante esa aparición, el líder senderista se veía acompañado por 70 combatientes uniformados y empuñando modernas armas.

senderistas incursionaron en tres poblados del departamento Huanuco y realizaron acciones de proselitismo, al cumplirse 25 años del inicio de las acciones armadas de esa organización maoísta.[25] El empleo de personal castrense en estas tareas volvió a repetirse a fines de diciembre del año 2006, cuando junto a la policía montaron un operativo para detener a miembros senderistas que habían emboscado a una patrulla antidrogas en la región de Ayacucho, conocida por sus plantaciones de coca.

En marzo del 2007 tuvo lugar un nuevo episodio del tradicional empleo de las FF.AA. peruanas en el combate contra el senderismo. En el poblado de Huachocolpa, ubicado en una zona de difícil geografía de Ayacucho, una patrulla del destacamento militar de Pichari interceptó una columna de 30 rebeldes, presuntamente al mando del 'Camarada Alipio', uno de los últimos líderes de SL en libertad. El enfrentamiento produjo la muerte de tres insurgentes, y heridas a dos miembros del Ejército, que fueron trasladados en helicóptero a la ciudad de Huancayo.

Además de Perú, también se constata el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo en México, como se observó recientemente a raíz de una serie de atentados perpetrados contra instalaciones de la estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) en Querétaro, reivindicados por el Ejército Popular Revolucionario (EPR), una organización guerrillera surgida inicialmente hace una década.[26] Los atentados contra las instalaciones petroleras movilizaron efectivos de las FF.AA., correspondientes a las regiones militares XII (Irapuato, Guanajuato), XVI (Sarabia, Guanajuato) y XVII (Querétaro).[27]

Sin embargo, el alistamiento de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en materia de combate a la insurgencia no se restringe a los respectivos grupos vernáculos, sino que contempla la eventual violación de las soberanías nacionales por parte de organizaciones externas. Tal es el caso por ejemplo de Perú, cuyos militares no limitan su atención a SL sino que la hacen extensiva a las FARC colombianas, que operan más allá de la frontera común. En noviembre del año 2006 el poder político de la selvática región peruana de Loreto denunció en el Congreso que la guerrilla colombiana se internaba en su inhóspito territorio, reclutaba a la fuerza a indígenas locales y mantenía unas 5 mil has sembradas con coca destinada al narcotráfico; desde el ministerio de Defensa se acusó recibo de la denuncia y

25 La primera acción guerrillera de la organización maoísta que tuvo lugar el 17 de mayo de 1980 en la comunidad surandina de Chuschi cuando una columna senderista destruyó una sede electoral y quemó papeletas electorales un día antes de las elecciones generales tras doce años de dictadura militar. El ataque a Chuschi marcó el inicio de la "guerra popular del campo a la ciudad" que al cabo de veinte años dejó un trágico balance de casi 70.000 muertos, en el peor conflicto interno de Perú en toda su historia republicana.

26 La aparición inicial del EPR tuvo lugar el 28 de junio de 1996 (en el primer aniversario del asesinato de 17 campesinos izquierdistas a manos de la policía en Aguas Blancas, en el estado sureño de Guerrero), cuando hombres armados con fusiles irrumpieron en el centro turístico Huatulco (Oaxaca); aquel ataque dejó al menos 13 muertos, entre policías, civiles y rebeldes.

27 GERIUP: "Vuelve la guerrilla a México, de la mano del EPR", Informes del GERIUP, 18 de julio de 2007.

se iniciaron consultas urgentes con su par de Colombia, mientras su titular confirmaba que su gobierno tiene un plan social, militar y de desarrollo en las zonas del Alto Putumayo y el río Napo porque no quiere que ese lugar "se transforme en otro Huallaga".[28]

La violación de la soberanía territorial por parte de las FARC también ha motivado que Ecuador movilice a sus Fuerzas Armadas. En julio del año 2005, luego que una base militar colombiana en Putumayo fuera atacada por miembros de ese grupo insurgente que habrían procedido desde Ecuador, la frontera septentrional de este último país fue reforzada con la instalación de la Brigada de Selva 19. Los militares aumentaron las tareas de control y realizaron vastos patrullajes en la zona, encontrando bases temporales de la guerrilla colombiana en suelo ecuatoriano.

Más cerca en el tiempo, los militares ecuatorianos volvieron a enfrentarse con las FARC en febrero del año 2006 en la provincia fronteriza de Sucumbíos. En esa oportunidad, efectivos del Batallón de Selva 56 y del grupo de Fuerzas Especiales 24 capturaron insurgentes colombianos e incautaron un importante arsenal. Oswaldo Jarrín, quien se desempeñaba en esos momentos como Ministro de Defensa, aseguró que esas acciones confirmaban la efectiva labor del Ejército para evitar infiltraciones clandestinas en el territorio nacional.[29]

El último acontecimiento de estas características del que tenemos noticias ocurrió apenas un semestre antes de la elaboración de este informe, en febrero del año 2007. En el marco de la "Operación Látigo", el Ejército colaboró con la Policía Nacional en la localización y destrucción de un inmenso laboratorio de procesamiento de drogas de las FARC, ubicado a orillas del río San Miguel, cerca de la frontera con Colombia. La importancia de ese laboratorio se constata en su impresionante capacidad de procesamiento: una tonelada semanal de clorhidrato de cocaína, según fuentes policiales ecuatorianas.[30]

Conviene destacar un dato más, en relación al empleo de algunas Fuerzas Armadas contra organizaciones insurgentes que practican la violencia política y apelan a metodologías terroristas: esta modalidad se hace extensiva a actores cuyo origen se ubica fuera de la región. Tal sería el caso de Al Qaeda, posicionada al tope de las organizaciones terroristas globales tras los atentados ejecutados el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington ("11S").

Por lo menos en dos oportunidades en los últimos dos años trascendió a la opinión pública que Al Qaeda podría tener presencia en América Latina y plani-

28 En referencia a la región donde se cultiva la mayor cantidad de hoja de coca en Perú.

29 "Ejército ecuatoriano se enfrenta con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia", *Hoy*, 20 de febrero de 2006.

30 "Policía Nacional y Fuerzas Armadas: Operativo Látigo", Agencia Nacional de la Policía del Ecuador, 21 de febrero de 2007

ficar algún tipo de acción en la zona. Una de esas ocasiones tuvo lugar a mediados del año 2005, cuando se sospechaba que se encontraban en América Central dos miembros de esa red islámica extremista, de alta peligrosidad, con intenciones desconocidas; frente a este riesgo, los gobiernos centroamericanos reforzaron sus controles migratorios y pusieron en alerta a sus efectivos policiales y militares. El otro caso que merece citarse es más cercano en el tiempo, data apenas de febrero de este año, cuando en la revista electrónica "Saut al Yihad" (Voz de la Guerra Santa), la llamada "organización de Al Qaeda en la Península Arábiga" (rama saudí de la red terrorista) instó a sus seguidores a atacar las instalaciones petroleras de los países que suministran crudo a Estados Unidos, entre los que citó a México y Venezuela.[31]

Esta amenaza generó inmediatas repercusiones en ambos países. En la nación caribeña, el Ministro de Defensa anunció que se había reforzado la seguridad en el país por órdenes presidenciales, y que el sector militar coordinaba sus esfuerzos en esta materia con otras dependencias gubernamentales, en un contexto de discreción para no generar intranquilidad en el colectivo nacional. En cuanto a México, los militares fueron afectados por el refuerzo de la vigilancia de las instalaciones petroleras en los estados Veracruz, Tabasco y Campeche.

El empleo de las Fuerzas Armadas en conflictos de tierras

Las Fuerzas Armadas suelen ser empleadas con periodicidad en conflictos de tierras, con el objetivo de pacificar a sus protagonistas y contener la violencia social dentro de ciertos parámetros. Los militares de Brasil han sido afectados en estas tareas en numerosas oportunidades, en la mayoría de los casos en la extensa y despoblada región amazónica, a la cual el Poder Ejecutivo le asigna importancia estratégica, en función de las aspiraciones que tendrían sobre sus riquezas actores externos.[32]

Demostrando la vigencia de este pensamiento estratégico brasileño referido al Amazonas, hace menos de un semestre trascendió que un autodenominado "Grupo de Trabajo del Amazonas (GTAM)", compuesto por representantes de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) y órganos de seguridad, habría concluido que la presencia militar de EE.UU. en proximidades del Amazonas brasileño representa una amenaza para la seguridad del país. De acuerdo a Geraldo Cavagnari, profesor de la Universidad de Campinas, frente a este escenario de amenaza es-

31 En el artículo, titulado "Bin Laden y el arma del petróleo" y escrito por el llamado Adib al Basam, se anima a los combatientes islámicos a tomar como blancos de sus ataques las instalaciones petroleras, no sólo en Arabia Saudí, sino en todo el mundo.

32 Para mayor detalle de esta perspectiva, según un alto jefe militar brasileño, ver GOMES PEDROSA, Fernando: "Conflictos asimétricos: amenazas a la soberanía brasileña sobre la Amazonia", *Revista de la Escuela Superior de Guerra* N° 562, julio-septiembre 2006, pp. 51-61.

tadounidense, desde hace más de diez años las Fuerzas Armadas se entrenan en las modalidades de una guerra irregular llamada "de resistencia".[33]

Cabe recordar que la porción brasileña de la Amazonia tiene 5,2 millones de km^2 y está formada por seis estados escasamente poblados, cinco de los cuales comparten 12,1 mil km de frontera con Bolivia, Colombia, Guayana, Guayana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela. Allí, según fuentes oficiales, unos 25 mil efectivos militares están a cargo de proyectos sociales, de defensa fronteriza y del combate al tráfico de animales, plantas, drogas y la explotación ilegal de yacimientos minerales.

Como ejemplo de las intervenciones castrenses a las que hemos hecho referencia, a mediados del año 2000 el entonces titular del Ministerio de Defensa brasileño, Geraldo Quintão, declaró públicamente que se estaba reforzando la presencia militar en la frontera común con Colombia, previendo que la aplicación (con fuerte apoyo de EE.UU.) del Plan Colombia en el vecino país podría derivar en el ingreso al territorio nacional de narcotraficantes e insurgentes.[34]

Tiempo después, a principios del año 2003, el Ejército debió hacerse cargo de las tareas de extinción y control de casi setecientos incendios que se extendían en el estado de Roraima, la mayoría de ellos originados en quemas iniciadas por los agricultores, que los vientos fuertes y las altas temperaturas habían vuelto incontrolables. Continuando con esa saga, dos años después el gobierno federal trasladó con urgencia más de dos mil efectivos del Ejército al estado de Pará para frenar la violencia en el marco de un conflicto por tierras en un asentamiento campesino del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).[35] Lo mismo debió hacer Fernando Henrique Cardoso siete años antes, en marzo de 1998, cuando envió más de 300 efectivos de una Brigada de Infantería de Selva para controlar los enfrentamientos entre campesinos y paramilitares reclutados por los hacendados.

Hace pocos meses, en mayo del corriente año, el estado de Pará volvió a ser noticia por el desplazamiento de tropas. En esa oportunidad, unos trescientos efectivos del Ejército se desplegaron en la hidroeléctrica Tucuruí, para garantizar su normal funcionamiento, luego de haber sido tomada por centenares de campesinos que piden el pago de indemnizaciones a las más de 30 mil personas desalojadas

33 APM: "Brasil preocupado por una posible invasión del Amazonas", Sur 21, 3 de febrero de 2007 (http://elsur21.spaces.live.com/blog/cns!EB66F6218007DC5C!619.entry).

34 DOGLIOLI, Carlos: Brasil prepara su frontera ante la intensificación de la guerra civil colombiana, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, investigación de la Comisión de Defensa N°298, Buenos Aires 2001 (http://www.nuevamayoria.com/invest/defensa/cdefe298.htm).

35 En el contexto de esa ola de violencia fue asesinada en un poblado rural paraense la misionera estadounidense Dorothy Stang, una pertinaz crítica de la impunidad con que actuaban los terratenientes de la región. El asesinato de Stang, que estaba radicada en Brasil hacía más de 20 años, cobró notoriedad internacional y contribuyó a la difusión de los problemas sociales existentes en el Amazonas.

hace ya 23 años, para la construcción de la represa.[36] De hecho, el episodio se superó luego de negociaciones llevadas adelante por los propios militares con los ocupantes, organizados en diferentes movimientos campesinos.

Sin embargo, en Brasil el empeño militar en conflictos de tierras registra un sostenido descenso desde el año 2003, con la llegada al poder de Lula, legendario líder del Partido de los Trabajadores (PT). No hay duda que esta disminución guarda relación con el vínculo histórico que existe entre esa fuerza política y el Movimiento de los Sin Tierra (MST), la principal organización campesina de Brasil; producto de esta relación, apenas accedió al gobierno Lula ratificó su compromiso con la realización de una reforma agraria integral, aunque sin aceptar presiones en su cronograma de ejecución.

Los efectos de este compromiso se comprobaron durante la primera mitad del año siguiente, cuando el MST protagonizó una oleada de ocupaciones en numerosas haciendas diseminadas en trece estados del país, la mayoría de ellas en Pernambuco. En todos esos casos intervinieron las policías militares estaduales, pero no las Fuerzas Armadas, que desde entonces también estuvieron ausentes de las invasiones de tierras que anualmente tienen lugar en Brasil en los meses de marzo y abril, en conmemoración del "Día Internacional de Lucha Campesina".[37]

En los últimos tiempos, solamente hemos detectado un caso de participación militar en conflictos rurales, que por sus características peculiares no invalida lo antedicho: el desalojo de los campesinos que a mediados de abril del año 2007 ocuparon un campo de ejercicios del Ejército en el norte del estado de Santa Catarina.

Mientras tanto en Paraguay, donde todos los debates en materia de Defensa parecen girar en torno a la aparente presencia de militares de EE.UU. en la base de Mariscal Estigarribia, las Fuerzas Armadas también participan activamente en conflictos rurales. Esta participación, que responde a la tradición del Partido Colorado en el poder, tiene sustento legal en el Decreto 167 del año 2003, que autoriza a las Fuerzas Armadas a actuar en tareas de seguridad interna, en colaboración con la Policía Nacional. Este involucramiento se intensificó a partir de marzo del año 2005, luego de la más grande purga llevada a cabo hasta esos momentos por el gobierno en la Policía Nacional, cuya cúpula fue acusada de corrupción e ineficacia.[38]

36 Con una capacidad instalada de 8.370 megavatios, Tucuruí es la segunda hidroeléctrica de mayor potencia de Brasil después de la binacional Itaipú, la mayor hidroeléctrica del mundo en funcionamiento y compartida con Paraguay.

37 El 17 de abril de 1996, 19 trabajadores rurales fueron asesinados por fuerzas privadas de los terratenientes en el municipio de Eldorado de Carajás, estado de Pará. Precisamente, esa fecha se convirtió en el Día Internacional de la Lucha por la Tierra.

38 Las acusaciones de ineficacia estaban influidas por la aparición del cadáver de Cecilia Cubas Gusinky, hija del ex presidente paraguayo Raúl Cubas Grau, secuestrada el 21 de septiembre del 2004 por el partido paraguayo Patria Libre, en una acción que involucró a las FARC colombianas.

Con el objetivo oficial de combatir al crimen organizado, el gobierno paraguayo decidió en esos momentos la instalación de casi una veintena de destacamentos militares en los departamentos de San Pedro, Caaguazú y Caazapá, en el interior del país. Las funciones de estas bases fueron aclaradas por el Ministro de Defensa, Roberto González, de la siguiente forma: *"fortificar la lucha contra el crimen y combatir la inseguridad en estos departamentos, erradicar los abigeatos, los asaltos rurales e invasiones de propiedades privadas"*. Las autoridades campesinas de esos departamentos, que son los más pobres de Paraguay, justificaron de otra manera el despliegue de los militares, asegurando que el verdadero objetivo del gobierno era acallar los reclamos de una reforma agraria.

En este repaso del empleo de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en la pacificación y estabilización de conflictos de tierras, el caso de Bolivia merece un comentario especial. En forma similar a lo que se observa en Brasil, el ascenso al poder del actual Presidente Morales ha redundado en una disminución del empleo del instrumento militar para controlar los conflictos campesinos, que en el caso de este país suelen expresarse en protestas y cortes de rutas de agricultores cocaleros. Pero por otro lado, se le asignó al Ejército boliviano la responsabilidad de dirigir el proceso de desarme del grupo denominado "Ponchos Rojos", formado por campesinos aimaras.

Este singular uso de la institución militar obedeció a una decisión del gobierno tomada en enero del 2007 tras un desfile de miembros de ese grupo en la localidad de Achacachi, portando armas largas.[39] Esa exhibición provocó numerosas críticas que resaltaron el carácter de "milicia armada" o "grupo paramilitar" que tendrían los "ponchos rojos", remarcando que el titular del Poder Ejecutivo los alentaba en esta conducta, al ponerlos en un pie de igualdad con las Fuerzas Armadas en sus discursos: *"Les felicito por ese principio que ustedes tienen de defender la Patria. Las Fuerzas Armadas junto a los Ponchos Rojos defenderán la unidad, la integridad del territorio nacional"*, puntualizó Morales en ese pueblo cercano al Lago Titicaca.[40]

La protección de los bienes del Estado

El empleo de las Fuerzas Armadas para la protección de los bienes estatales suele estar a la orden del día en América Latina, como se observó por ejemplo en el despliegue de tropas mexicanas para proteger la infraestructura petrolera, cuando ésta fue víctima de sabotajes del EPR, o cuando se conoció que Al Qaeda

39 La tradición de los Ponchos Rojos se remonta a mucho antes de la creación de la república en 1825, y la vestimenta de este sector habría inspirado el uniforme que hoy caracteriza al Regimiento Colorados de Bolivia Escolta Presidencial. En su inmensa mayoría, las armas que posee el grupo provienen de la Guerra del Chaco y la Revolución de 1952.

40 "El presidente da estatus militar a los Ponchos Rojos", *La Razón* 24 de enero de 2007.

podía atentar contra ella. La lógica del control del vasto espacio territorial amazónico también ayuda a comprender la presencia reforzada de miles de uniformados brasileños, peruanos y ecuatorianos en esa rica y despoblada zona.

En los últimos tiempos, Bolivia se sumó a esta línea de conducta, utilizando a las Fuerzas Armadas para reafirmar la soberanía nacional y promover el desarrollo en la porción amazónica de su espacio territorial. En esta lógica, en agosto de 2006 el presidente boliviano anunció desde una remota localidad en el límite con Perú, que emplearía al instrumento militar para acentuar la presencia estatal en esa área históricamente postergada, protegiendo sus recursos naturales y su biodiversidad de depredadores locales y extranjeros. Apenas meses después, el Ministro de Defensa confirmó que se instalaría una importante guarnición militar, que se denominaría "El Prado", en la ciudad beniana de Riberalta.

Una segunda forma en que se materializó la adhesión de Bolivia a la práctica de emplear al instrumento militar en la protección de sus bienes nacionales es, al mismo tiempo, la más publicitada y la que mayores controversias genera. Esta segunda forma redundó en el despliegue de tropas más ostensible desde octubre de 2003, cuando las Fuerzas Armadas fueron utilizadas para controlar un conflicto social que reflejó múltiples demandas insatisfechas, aunque se desató como rechazo a la intención gubernamental de exportar gas a EE.UU. y México a través de puertos chilenos.[41] Menos de dos años más tarde, en mayo de 2006, ya con Evo Morales en la presidencia de la república, las tropas del Ejército boliviano fueron empleadas en los actos de nacionalización de los hidrocarburos, ocupando pozos y refinerías operados por empresas extranjeras, entre ellas la brasileña Petrobrás y la hispano-argentina Repsol-YPF.

Hasta el día de hoy no es fácil explicar la función de los uniformados en esos hechos, ya que las compañías petroleras no hubieran apelado a la fuerza para resistir la medida gubernamental. A partir de una lectura minuciosa del mensaje emitido por el Presidente Morales a la población del país en esa oportunidad, podemos aventurar que la participación de los militares persiguió el objetivo principal de simbolizar la determinación del Estado boliviano en la medida adoptada, calificada como "patriótica". Además, como señaló explícitamente el mensaje presidencial, también se honraba la memoria de los soldados caídos en la Guerra del Chaco (1932-1935), un conflicto armado librado con Paraguay por el control de territorios ricos en petróleo.[42]

41 En esos hechos, conocidos entre los bolivianos como "guerra del gas", el epicentro de las protestas y de las intervenciones militares fue la localidad de El Alto, donde los enfrentamientos dejaron un saldo de casi setenta muertos y decenas de heridos.

42 Para mayores detalles sobre el contenido del mensaje presidencial de esos momentos, ver "Morales nacionaliza los hidrocarburos de Bolivia y exige a las empresas privadas su producción", *El Mundo*, 1 de mayo de 2006.

Ese vínculo planteado desde la presidencia de la república, entre las Fuerzas Armadas y la soberanía petrolera fue reafirmado posteriormente a través de otro mensaje de Morales, donde éste recordó que en los años posteriores a la Guerra del Chaco, los militares respaldaron la nacionalización del petróleo, razón por la cual hoy ellos, junto a los movimientos sociales, deben ser centinelas de ese recurso.[43]

Otra forma de entender el recurrente uso de las Fuerzas Armadas por parte del gobierno boliviano, en todo lo referente al petróleo, es a partir de la nueva doctrina de Seguridad y Defensa Nacional que se diseña en el país del altiplano, enmarcada en "el servicio a las mayorías nacionales", para coadyuvar al proceso de cambios sociales y políticos que impulsa Evo Morales. La nueva doctrina amplía la misión de las Fuerzas Armadas a actividades "con compromiso moral" dentro del nuevo orden social imperante en ese país, entre ellas la de impedir el "usufructo" (sic) de los recursos hidrocarburíferos por parte de empresas transnacionales.[44]

Los dos últimos episodios en esta saga tuvieron lugar en febrero del año 2007. El primero de ellos se desató a partir de un "paro cívico" realizado contra el gobierno en la provincia de Santa Cruz que incluyó el bloqueo de rutas y la ocupación de una estación de bombeo de petróleo de la empresa Transredes, paralizando sus actividades; el Ejército, actuando coordinadamente con la policía, participó del operativo de recuperación por la fuerza de esa planta, que arrojó un saldo de cinco personas heridas, dos de ellas de bala. El segundo hecho aconteció apenas unos días después, cuando nuevamente se empleó al Ejército para tomar posesión de la empresa metalúrgica Vinto, nacionalizada por el Poder Ejecutivo tras denunciar que su privatización, realizada por el gobierno de Santiago Sánchez de Losada, estuvo plagada de hechos de corrupción.

Al noreste de Bolivia, en Venezuela, recientemente el Ejército también fue movilizado para el cumplimiento de un acto de protección de los bienes del Estado. Nos estamos refiriendo a la ocupación de una quincena de terrenos privados diseminados en siete estados del país, que en conjunto suman 330 mil has, con fines de expropiación y posterior redistribución a pequeños productores. Por supuesto, es discutible si esas acciones configuran realmente una protección de los bienes estatales, pero es importante no perder de vista que de ese modo fueron calificadas por el Presidente Hugo Chávez, en un mensaje televisado al país: como no existían sólidos títulos de propiedad sobre tales latifundios, éstos son del Estado y no debía hablarse de expropiación sino de "recuperación para el pueblo".

43 Discurso de Evo Morales en oportunidad del ingreso a la Escuela de Oficiales del Ejército de aspirantes de "pueblos originarios" (indígenas), el 13 de agosto de 2006.

44 Declaraciones efectuadas el 25 de enero del año 2007 por el general José Luis Prudencio, representante del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa Nacional (COSSDENA) ante la Asamblea Constituyente, instalada en Sucre. La misión de esa representación, instalada a instancias del Ministerio de Defensa, es acompañar todo el proceso constituyente asesorando a los asambleístas en temas de defensa y seguridad nacional.

Ampliando la línea argumental del gobierno venezolano, en esos momentos su titular declaró textualmente: *"La propiedad social no es privada, no es de nadie, es propiedad colectiva del pueblo, a través del Estado, y de los trabajadores del campo que vengan a trabajar, es propiedad de todos y va a beneficiar a todos"*.[45]

Existe, sin embargo, un hecho que –además de desmesurado e injustificado– rompe con la lógica del carácter nacional del bien a proteger. Es el que se observó en Uruguay a fines del año 2006, cuando el gobierno movilizó tropas del Batallón de Infantería Mecanizada con asiento en Fray Bentos para proteger la pastera privada Botnia, de capitales fineses, cuya instalación provocó un grave conflicto diplomático con Argentina; esta medida de gobierno es aún menos comprensible si tenemos en cuenta que el propio gobierno uruguayo admitió que en la otra orilla del río Uruguay, en Argentina, no había acciones semejantes.

En cualquier caso, como lo ha resaltado un periodista uruguayo, ese despliegue de tropas anula el compromiso asumido por la actual conducción política de ese país en 1999, cuando el hoy gobernante Frente Amplio emitió el documento "El otro programa", en el cual se anunciaba que el instrumento militar no sería usado en tareas cuya responsabilidad primaria es del Ministerio del Interior, como el mantenimiento del orden público interno, la seguridad ciudadana, la lucha contra el terrorismo o el narcotráfico.[46]

Los militares venezolanos y la defensa de la revolución

Por lo menos dos factores tornan a las Fuerzas Armadas de Venezuela (en adelante Fuerza Armada Nacional, FAN) en un caso especial, dotado de particularidades que no se verifican en otras naciones latinoamericanas (tal vez, con la excepción de Cuba). Uno de esos factores apunta a la "guerra asimétrica" como opción defensiva seleccionada por el gobierno de Hugo Chávez para preservar la independencia y soberanía nacionales, frente a una eventual agresión armada de EE.UU., respaldada por elementos locales, orientada a clausurar la llamada "Revolución Bolivariana".

En esa visión sobre guerras asimétricas, el papel de la población civil es fundamental, ya que la ciudadanía en su conjunto tiene constitucionalmente la responsabilidad de coadyuvar a la defensa nacional junto con los militares. Esa participación ciudadana se materializa a través de nuevas unidades de reservas civiles,

45 Declaraciones de Hugo Chávez en su programa televisivo dominical "Aló Presidente", del 25 de marzo del 2007. como hecho destacable, ese programa fue emitido desde un estudio al aire libre improvisado en uno de los latifundios usurpados.

46 PAOLILLO, Claudio: "Papeleras: una orden grave de Tabaré Vázquez", Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), 12 de diciembre de 2006. (http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=1581).

denominadas en su conjunto Reserva Nacional Bolivariana, dependientes del presidente de la república.[47]

De esta manera, el instrumento militar venezolano incorpora entre sus tareas la preparación y ejercitación de la población civil y las reservas frente a la invasión estadounidense. Con anterioridad al cierre del presente trabajo, la última ejercitación de ese tipo aconteció en Cumaná, cuya guarnición militar realizó un simulacro de "guerra de resistencia", donde participaron efectivos militares, el "Batallón de Reserva Camacaro" y miembros de los consejos comunales.[48]

El restante factor se asocia con la creciente politización que se observa en el estamento castrense de Venezuela, que se acentuó en los últimos meses, conforme el Poder Ejecutivo profundizaba la Revolución Bolivariana. Podríamos decir que la despolitización de las FAN concluyó simbólicamente en abril de este año, al conmemorarse un lustro del fallido golpe de Estado del 2002, ocasión en la que Chávez anunció que los militares que no estén de acuerdo con la orientación socialista de su gobierno debían abandonar esas instituciones.

Ese anuncio fue ratificado posteriormente en un acto en la Academia Militar, donde el mandatario llamó a los soldados a entregarse a la construcción del socialismo. *"Patria, socialismo o muerte. Esa es la consigna que todo soldado venezolano debe cargar en el alma, en el pecho, en el corazón, en la mente, en los brazos, en todo su ser como soldado de la patria de Bolívar"*, agregó Chávez, ordenando que de ahora en adelante todo comandante, a todos los niveles, está obligado a repetir a la hora de izar la bandera *"¡Patria, Socialismo o Muerte!"*.[49]

No es nuestro objeto analizar el sesgo ideológico del gobierno venezolano, aunque sí compete a este trabajo indicar que la politización del instrumento militar ha facilitado su empleo en la difusión del ideario revolucionario y, al mismo tiempo, la neutralización de acciones tipificadas por el Poder Ejecutivo como antirrevolucionarias y/o desestabilizadoras.

Ejemplo de lo primero, se incorporó a la FAN a los programas de difusión de la ideología socialista, que se estructuran en el llamado "Motor Revolucionario Moral y Luces".[50] Esta inclusión se oficializó a comienzos del pasado mes de mayo

47 BARTOLOMÉ, Mariano: Las guerras asimétricas y de cuarta generación dentro del pensamiento venezolano en materia de Seguridad y Defensa, mimeo, XII Encuentro de Estudiantes y Graduados de Relaciones Internacionales del Conosur, Buenos Aires, noviembre de 2006.

48 RNV: "Realizan en Cumaná simulacro de guerra de resistencia", Radio Nacional de Venezuela, 21 de junio de 2007. (http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=19&t=48369).

49 GERIUP: "Chávez, su contradictoria conducta frente a Bolivia y Chile, y la politización de las Fuerzas Armadas", Informes del GERIUP, 18 de abril de 2007.

50 De construcción y fomento de valores de igualdad, justicia social y solidaridad, en el contexto socioeducativo del "Socialismo del siglo XXI".

en un acto celebrado en el teatro de la Academia Militar de Caracas, ocasión en la cual Chávez destacó el papel de los nuevos brigadistas de la FAN en la batalla contra el modelo imperialista.

De acuerdo con lo expresado por el mandatario, el papel de los militares de ahora en adelante debe ser el de la defensa no sólo de la soberanía nacional, sino también del proyecto de construcción socialista venezolano. *"Ahora podemos contar con la Fuerza Armada Nacional como un componente más de esa lucha constante que ha decidido ejercer Venezuela en contra del modelo imperialista que quiere imponer la derecha radical. Incluso aquí mismo (en el país) existen personas que son vasallos de esa idea de renunciar a nuestra soberanía, por los intereses de agentes externos"*, agregó.

Concretamente, la FAN aportó en ese acto 500 brigadistas al plan gubernamental "Motor Revolucionario Moral y Luces", que actuarán en el marco de un Comando institucional que estará coordinado desde el Ministerio del Poder Popular para la Defensa. Ese medio millar de activistas (300 oficiales, 200 cadetes de los cuatro componentes de la FAN y de la Reserva Nacional) serán adoctrinados en el marco del *"Taller de Formación de Brigadistas General de División Manuel Cedeño, Bravo entre los Bravos"*, en ética y moral socialistas, valores del pensamiento bolivariano y valores latinoamericanos, entre otros tópicos.

En cuanto a lo segundo, también en mayo de este año el gobierno de Chávez fue blanco de numerosas críticas, a causa de su decisión de no renovar la licencia de Radio Caracas Televisión (RCTV), el mandatario advirtió que la FAN responderá si se producen amenazas de los grupos minoritarios que quieren desestabilizar el país. En ese momento, los uniformados se encontraban en situación de "despliegue total", según se indicaba desde el ministerio del Interior, conformando el tercer nivel operativo de un plan de seguridad montado por el gobierno para garantizar el orden y la estabilidad política nacionales, a raíz de la no renovación de la concesión a RCTV.[51]

CONCLUSIONES

Hemos podido constatar que en América Latina, donde hoy se vislumbran escasas probabilidades de conflicto armado interestatal, las Fuerzas Armadas desempeñan múltiples tareas. En líneas generales, en los últimos años sólo en Argentina y Chile se comprobó una exclusión total de las instituciones militares de los avatares de la seguridad interior, preservándolas para una eventual agresión exógena. En el caso chileno, tal exclusión se mantuvo inclusive en situaciones de convulsión social que, en otros países, llevaron al gobierno a movilizar al sector

51 "Gobierno activó tres niveles de seguridad por tiempo ilimitado", *El Universal* 24 de mayo de 2007; "FAN responderá ante amenazas de grupos minoritarios", ABN 25 de mayo de 2007.

castrense para mantener el orden público. La comparación con Perú es ilustrativa en este sentido.[52]

A ese listado integrado por Argentina y Chile podría agregarse Uruguay, si se dejara de lado la excepcionalidad del episodio de custodia a una empresa privada; y Brasil, si se interpretan las actividades castrenses en la zona amazónica desde la lógica de la ocupación y control efectivo de un vasto territorio tan lleno de riquezas, como carente de presencia estatal.

La participación militar en la lucha contra la criminalidad organizada es, sin duda, el elemento que mayores diferencias genera entre los uniformados de América Latina. Si se deja de lado el caso colombiano, por su excepcionalidad, las bandas criminales son combatidas por las Fuerzas Armadas de México y de todas las naciones centroamericanas. Bolivia y Perú podrían agregarse a este listado, aunque en circunstancias puntuales. Brasil registra las mutaciones más notorias en esta materia, marginando progresivamente a sus militares de estas tareas; sin embargo, la alternativa de participación permanece latente, en caso de superación de esas unidades.

En Brasil también ha disminuido la participación de las Fuerzas Armadas en conflictos de tierras, salvo situaciones puntuales donde el elemento clave del conflicto es más su ubicación (Amazonia) que su composición social. Esta caída en la participación puede entenderse a partir de una "des-criminalización" de los conflictos rurales, algo que se repite en el caso de Bolivia, pero no se extiende a Paraguay.

En la lucha contra organizaciones insurgentes, las diferencias persisten. Nuevamente excluyendo de nuestra evaluación a Colombia, tanto en México como en Perú y Ecuador las Fuerzas Armadas han sido empleadas para prevenir el accionar de grupos autóctonos y del entorno regional. En esos tres países, la contrainsurgencia es responsabilidad primaria de las instituciones policiales, aunque en los dos últimos casos la participación militar es atendible a partir de una doble lógica: por un lado, la del resguardo del territorio nacional y sus fronteras, sobre

52 A raíz de una huelga general por tiempo indefinido de los maestros estatales, de alcance nacional, el 10 de julio de 2007 el Poder Ejecutivo peruano emitió un decreto por el cual ordenó a las FF.AA. participar durante treinta días en apoyo de la policía en el mantenimiento del orden público, sin declarar el estado de emergencia. Durante la intervención militar no existió restricción, suspensión ni afectación de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución y en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos.
Mostrando una conducta diferente, el Poder Ejecutivo de Chile no movilizó a sus FF.AA. a fines de marzo pasado cuando estallaron violentas protestas en todo el país en el marco del "Día del joven combatiente", cuya celebración fue promovida por organizaciones populares desconocidas y por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR). A nivel nacional se registraron 42 manifestaciones en 21 ciudades del país, y en 8 de ellas se registraron incidentes, siendo los graves los del centro de Santiago. Entre los hechos más significativos de esa jornada violenta se destaca que en un allanamiento a la Universidad de Santiago de Chile (USACH), donde suelen producirse violentas protestas, la policía requisó elementos químicos y envases para elaborar bombas incendiarias, además de machetes.

todo en la inhóspita zona amazónica; por otro, en el caso específico de las FARC, en el origen exógeno de la amenaza.

Finalmente, no hemos encontrado una explicación a la participación de las Fuerzas Armadas en acciones que han sido definidas por sus gobiernos como una recuperación de bienes para el Estado. La única interpretación posible es la simbólica, ya que en los casos de este tipo registrados en Bolivia no hubo resistencia a la autoridad, mientras en el suceso venezolano bastaba con el uso de efectivos policiales.

A la hora de entender todas estas diferencias y particularidades, suelen esbozarse tres explicaciones. La primera indica que la reorientación militar a cuestiones de seguridad interior es consecuencia del estatus de "zona de paz" que hoy tiene América Latina, donde se registran bajas probabilidades de conflictos armados interestatales. En esta línea de pensamiento, los militares generan un nuevo "nicho" donde reafirman su utilidad y eficacia, ante el gobierno y la sociedad en su conjunto.[53]

La segunda justificación para ese estado de cosas sugiere que los países que involucran a sus Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior, adoptan esa conducta ante la carencia de una fuerza policial o de seguridad de carácter federal adecuadamente pertrechada y desplegada en todo el territorio nacional, que pueda monopolizar esas tareas. Por último, la tercera explicación, recurrentemente empleada por analistas anglosajones, sugiere que la inclusión de los militares en cuestiones internas es una actitud residual de épocas de la Guerra Fría; desde esta perspectiva, la exclusión militar de esas tareas suele ser un estadio avanzado de un proceso evolutivo en materia de políticas de Defensa, que suele culminar en la sanción de un Libro Blanco.

Las tres explicaciones parecen insuficientes. En el primer caso, no son las Fuerzas Armadas quienes deciden nuevos nichos para desplegar sus habilidades, sino los gobiernos civiles, que en toda América Latina son de origen democrático.

Respecto a la segunda explicación, la misma se cumple en el caso de Chile, donde la existencia de los Carabineros hace que las Fuerzas Armadas no participen en cuestiones de seguridad interior. Lo mismo podría decirse de Argentina, donde se cuenta con la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval. Brasil todavía no dispone de recursos similares, si se tiene en cuenta el carácter novedoso de la FNS y su activación sólo en caso de emergencias; pero conforme esta unidad se

53 Ver, por ejemplo, COLOMBO, Jorge: "Fuerzas Armadas latinoamericanas: buscando el mercado adecuado", Boletín del Centro Naval N° 667 (1996) y Seguridad Estratégica Regional N° 3 (1996). Disponible en http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-3/colombo.htm

consolida, el aparato militar queda cada vez más al margen de los avatares de la seguridad doméstica. Sin embargo Perú, Bolivia, México, Venezuela y Paraguay, cinco países que emplean a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, cuentan con cuerpos policiales federales con una vasta y dilatada historia, desplegados en todo el territorio nacional.[54]

El párrafo anterior, al mismo tiempo que confirma que el empleo de las instituciones militares en cuestiones de seguridad interior no está determinada (aunque sí influida) por la existencia de fuerzas policiales o de seguridad federales, sugiere erróneamente un grado de similitud entre Chile y Argentina que debe relativizarse, pues ambos casos responden a contextos jurídicos diferentes. En este sentido, mientras las leyes argentinas de Defensa Nacional (N° 23554/88) y de Seguridad Interior (N° 24059/92) excluyen en forma explícita a las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad interna,[55] los instrumentos jurídicos homólogos del otro lado de la cordillera no plantean restricciones similares.

Tampoco parece convincente la tesis del Libro Blanco. Argentina y Chile poseen ese recurso, y ya hemos visto que sus Fuerzas Armadas no suelen participar en tareas de seguridad interior, pese a tener diferentes encuadres legales. Brasil, que intenta excluir a los militares de los asuntos de seguridad interna, no dispone de Libro Blanco, y su principal texto referencial en esta materia es la Política de Defensa Nacional, aprobada por Decreto N° 5484 en el año 2005. En cambio, sí existe Libro Blanco en Perú y Honduras, lo que no ha sido obstáculo para que sus instrumentos militares atiendan cuestiones de seguridad interna.

En definitiva, la clave para comprender los contenidos y límites al accionar de las Fuerzas Armadas en América Latina no está asociada a la búsqueda de nuevos "nichos", a la existencia (o no) de fuerzas de seguridad federales, ni a un determinado estadio evolutivo en materia de defensa. Por el contrario, esa clave se relaciona con la complejidad de factores que inciden e interactúan en cada caso nacional en particular; estos factores son de naturaleza política, histórica, geográfica y cultural, pudiendo ser tanto de carácter estructural como coyuntural.

Por ejemplo, desde un punto de vista estructural, difícilmente se entiende el uso que hace el gobierno boliviano de sus Fuerzas Armadas en todo lo referente al petróleo, si no se toma en cuenta el legado histórico de la Guerra del Chaco. Del mismo modo, la participación de los militares mexicanos en la lucha contra el narcotráfico, o de sus pares paraguayos en conflictos de tierras, no son realidades

54 Las policías nacionales de Perú, Bolivia y Paraguay; la Guardia Nacional de Venezuela; y la Policía Federal Preventiva de México.

55 Más allá de los casos puntuales que, como "operaciones de apoyo", contemplan las leyes 24059/92 y 24948/98 de Reestructuración de las FF.AA., y el Decreto Reglamentario (de la Ley de Defensa Nacional N° 727/06).

ajenas a la relación construida a lo largo de décadas entre los gobiernos de esos países (el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Colorado, en México y Paraguay respectivamente) y las instituciones castrenses.

Al mismo tiempo, la coyuntura también incide en las evaluaciones de los gobiernos, cuando éstos deciden si emplean o no sus Fuerzas Armadas. La dimensión y peligrosidad que adquirieron los carteles criminales mexicanos y las maras centroamericanas; la tendencia de las FARC a incursionar en los territorios ecuatoriano y peruano; la probable reaparición de Sendero Luminoso y el Ejército Popular Revolucionario, así como el origen cocalero de Evo Morales, son factores que no pueden soslayarse en los análisis de estas cuestiones.

La heterogeneidad que se registra en el espacio latinoamericano, respecto a las tareas que desempeñan las Fuerzas Armadas, no va a desaparecer. Desde un punto de vista normativo, el "deber ser" en esta materia no puede consistir en una exclusión militar de las tareas de seguridad interna, soslayando las características particulares e intransferibles de cada caso, pues esto significaría basarse en premisas y estándares errados.

SISTEMA DE PARTIDOS Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN BOLIVIA (1985-2005)∞

ANDRÉS DOCKENDORFF VALDÉS*

RESUMEN

El artículo analiza el sistema de partidos boliviano en el período 1985-2005. El propósito del presente trabajo es explorar el caso boliviano desde la democratización hasta el 2005, estudiando la evolución y reconfiguración del sistema de partidos y el impacto de estas transformaciones en la gobernabilidad democrática. Para ello utilizaremos datos electorales, Número Efectivo de Partidos (NEP) y la distribución geográfica de las preferencias en las elecciones 2005, con el objeto de trazar algunas líneas, de alcance descriptivo, respecto al proceso político en dicho país. El paper concluye que la dinámica del sistema de partidos; formaciones de coaliciones gubernamentales, multipartidismo moderado contribuyeron a la estabilidad política en una primera etapa (1985-2000), derivando en una transformación del sistema de partidos en las elecciones de 2002 y una polarización territorial de las preferencias electorales en 2005, cuando la competencia se define por la oposición de dos partidos predominantes; MAS y PODEMOS; quienes representan dos posturas antagónicas respecto al modelo económico y el orden político, situación que representa una amenaza para la gobernabilidad y un cuestionamiento para el sistema democrático.

Palabras clave: *Sistema de partidos – Gobernabilidad – Institucionalización.*

ABSTRACT

POLITICAL PARTY SYSTEM AND DEMOCRATIC GOVERNABILITY IN BOLIVIA (1985-2005)

This article analyzes the Bolivian political party system from 1985 to 2005. Its purpose is to explore the Bolivian case from the beginning of democracy up to 2005, by studying the evolution and reconfiguration of the political party system and the impact that these transformations have in democratic governance. For this purpose, we will use electoral

* Bachiller en Ciencia Política. Ayudante de Investigación Departamento de Ciencia Política Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Chile. dockendorf@gmail.com

∞ Fecha de Recepción: 090505
Fecha de Aceptación: 031007

data, Real Number of Parties (NEP) and geographical distribution of the preferences in the elections of 2005 to outline some describing lines regarding the political process of Bolivia. The paper concludes that the dynamic of the party system, along with the building of government coalitions, and the moderate multi – party actions contributed to political stability in a first stage (1985-2000), deriving afterward in a transformation of the political party system for the elections of 2002 and territorial polarization of the electoral preferences in 2005, when the competition is defined by two predominant parties; MAS and PODEMOS; that represent two opposed positions regarding the economic model and political order, a threatening situation for governing and questioning of the democratic government.
Key words: *Political Party System – Governance – Institutionalizing.*

Sistema de partidos y gobernabilidad en democracia: Una aproximación desde la literatura

Un sistema de partidos refleja en gran medida el juego político en una sociedad. Las principales variables que la literatura sobre partidos y sistemas de partidos analiza son: número, volatilidad, competencia y estructuración ideológica. Una definición mínima indica que un partido es "cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar candidatos a cargos públicos" (Sartori, 2005:89). Los partidos políticos se caracterizan y distinguen de otras organizaciones y movimientos por su vocación por el poder y la orientación de la estructura hacia ese objetivo, con el fin de llevar a cabo su programa. Alcántara (2004:15, 16) realiza una distinción entre instituciones partidistas y máquinas partidistas. En las primeras priman el programa que da cuerpo a la ideología por sobre liderazgos personalistas y criterios de racionalidad y eficiencia en la organización y funcionamiento del partido; mientras que las *máquinas partidistas* se caracterizan por una organización irregular, carecen de un programa y sirven como plataforma instrumental a un candidato.[1]

Mientras tanto, un *sistema* de partidos corresponde a la composición estructural de los partidos políticos en un sistema político dado. Los elementos constitutivos de un sistema de partidos no serían estáticos sino más bien dinámicos, siendo aquellos a los que más atención prestan los investigadores al estudiar los sistemas de partido; el número de partidos,[2] su tamaño, sus pautas de interacción,

1 Matas (1999: 321, 322) sintetiza las funciones de los partidos políticos que ofrece la literatura en; a) socialización política y creación de opinión; b) armonización de intereses de los diversos sectores sociales; c) formación de elites políticas a nivel gubernamental, parlamentario o local; d) canalización de las demandas de la población hacia los poderes del Estado como canales de expresión política y e) reforzamiento y estabilización del sistema político, contribuyendo (desde la posición oficialista o la oposición) a su estabilidad y continuidad.

2 Para Sartori (2005) clasificar los sistemas de partidos en base al número de partidos existente es insuficiente. Por ello, la norma para contar partidos mide la fuerza y el peso de éstos a partir de; su capacidad de formar

su relación con la sociedad y su actitud frente al sistema político (Nohlen, 1995:38). Mainwaring y Scully (1995:3) definen sistema de partidos como *"un conjunto de interacciones esquematizadas en la competencia entre partidos"*. Un sistema implicaría, según los autores, cierta continuidad en el tiempo; una variación significativa del número de partidos relevantes puede implicar la desaparición de un sistema y su reemplazo por otro. Cuando los partidos dan cuerpo a la competencia y orientan a las elites y al electorado a través de sus símbolos y programas, estamos frente a un sistema de partidos, es decir, existe un esquema entre los elementos componentes (p. 3).

Los autores sostienen que la institucionalización del sistema de partidos es clave para el funcionamiento y la viabilidad de la democracia. Un sistema de partidos institucionalizado es aquel en el cual se cumplen las siguientes condiciones: 1) Estabilidad de las reglas y la naturaleza de la competencia; 2) Raíces estables de los partidos más importantes en la sociedad (lo que implica que éstos trasciendan a los caudillos o líderes personalistas) y 3) El reconocimiento por parte de los actores de la legitimidad de los procesos electorales y la expectativa de obtener el poder únicamente por esta vía (p. 4).[3] Respecto a la institucionalización, Mainwaring y Torcal (2005:146, 147) señalan que *"los sistemas de partido caracterizados por un menor grado de institucionalización pueden llamarse fluidos o débilmente institucionalizados. Se trata por tanto de un continuo que va desde sistemas fluidos a sistemas institucionalizados. Si los comparamos con los sistemas partidistas más institucionalizados, los sistemas fluidos se caracterizan por la menor regularidad en los modelos de competición partidista, el débil arraigamiento de partidos en la sociedad, por la menor legitimidad otorgada a los partidos y por las débiles organizaciones partidistas, a menudo dominadas por líderes personalistas".* Un sistema de partidos débil o poco institucionalizado puede conllevar crisis de gobernabilidad democrática, en tanto introduce una serie de factores de inestabilidad e incertidumbre en el proceso político. De esa forma el *"personalismo mayor de los sistemas partidistas menos institucionalizados no sólo tiene efectos sobre la naturaleza de la competencia partidista, sino que puede allanar el camino hacia el autoritarismo o hacia la erosión de los regímenes democráticos o semidemocraticos"* (p. 167).

Pues bien, ¿Qué vinculación podemos establecer entre el sistema de partidos y la gobernabilidad democrática? ¿Cómo impacta el funcionamiento y dinámica

coaliciones que consigan mayorías gubernamentales y su capacidad de chantaje, es decir, si su aparición en el sistema consigue modificar o alterar la competencia, tácticas y estrategias de los otros partidos. Las clases de sistemas de partido que Sartori establece a partir del criterio numérico son: 1. Partido Único; 2. Partido Hegemónico; 3. Partido Predominante; 4. Bipartidismo; 5. Pluralismo Limitado; 6. Pluralismo Extremo; 7. De Atomización (p. 154).

3 Las instituciones políticas pueden definirse como "las reglas del juego que presiden las relaciones políticas y que determinan la naturaleza del orden político vigente, pues expresan la estructura y las relaciones de poder existentes e identifican a los actores políticos relevantes" (Boeninger, 1998:28), mientras que la institucionalización se entiende como "el proceso por el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad" (Huntington, 1990:23).

del sistema partidista en la institucionalización y en la gobernabilidad democrática?

Ante todo debemos recurrir a algunas definiciones que la literatura entrega sobre gobernabilidad. Según Prats (2001:120) un sistema social es gobernable *"cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias"*. De acuerdo al autor, la gobernabilidad será mayor en tanto las perspectivas de duración de sus normas, reglas y procedimientos sean mayores, es decir, se institucionalicen (p. 123). Otra definición de gobernabilidad entiende ésta como *"la capacidad de una sociedad de gobernarse a sí misma, de lograr condiciones de estabilidad política, progreso económico y paz social"* (Boeninger, 1998:33). Ahora bien, la gobernabilidad (a secas) puede ser entendida como un proceso de autorreforzamiento del sistema sociopolítico, donde el grado de gobernabilidad dependerá tanto de las reglas, normas y procedimientos preexistentes como también de la forma cómo la gobernabilidad refuerza o debilita estas reglas del juego, midiéndose la gobernabilidad en función de la capacidad del sistema socio político de autorreforzarse (Oriol, 2003). En este enfoque institucionalista la gobernabilidad pasa a depender de la "operatividad procedimental" del régimen en el procesamiento institucional de los conflictos (Alcántara, 1995: 60).[4] Coppedge (1994) plantea que los actores estratégicos rigen sus relaciones de acuerdo a "fórmulas", y la gobernabilidad se obtiene en la medida que estas fórmulas se vuelven estables y son aceptadas, es decir, se institucionalizan. Dando otro paso, la gobernabilidad democrática se registraría *"sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia"* (Prats, 2001:133). Entonces: el análisis de la gobernabilidad democrática debe considerar dos elementos; una institucionalidad democrática efectiva y el comportamiento de los actores estratégicos en la resolución de sus conflictos de acuerdo a las normas y procedimientos democráticos. Por tanto, una crisis de gobernabilidad democrática puede definirse como *"la incapacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática"* (Altman, 2001:388). Este punto es importante; la legitimidad democrática que ostenten partidos y actores políticos es clave como contribución a la legitimidad agregada del sistema político, ya que tal como sostiene Urzúa (1998:143) la gobernabilidad democrática se apoya en la existencia de un consenso básico en torno al sistema político que depende de la

4 Sartori (1996: 129) intercambia gobernabilidad con eficacia o eficiencia, y plantea que un gobierno estable (evaluado principalmente a partir de la duración temporal del mismo) no es necesariamente efectivo, es decir, pese a cumplir con el período constitucional puede no ser un buen gobierno. Además, no debe confundirse una democracia estable con un gobierno estable, ya que éstos pueden serlo independientemente (p. 130).

legitimidad de los actores políticos y los representantes. En síntesis, los partidos políticos pueden tener una incidencia negativa en la gobernabilidad democrática en tanto presenten una naturaleza clientelar e incapacidad de adaptarse a los clivajes sociales, disminuyendo la representatividad de sectores sociales (Alcántara, 1995:78). En Bolivia, los partidos neopopulistas Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unión Cívica Solidaridad (UCS) lograron su penetración electoral a comienzos de los 90' con un discurso, prácticas y estrategias de clientelismo y prebendas. ¿Contribuyeron estos partidos y estas prácticas a la institucionalización del sistema de partidos boliviano o dejaron un vacío político y electoral que no fue llenado por los partidos políticos institucionalizados?[5]

El propósito del presente trabajo es explorar el caso boliviano desde la democratización en 1982 hasta el 2005 analizando la evolución y el cambio del sistema de partidos y el impacto de estas transformaciones en la gobernabilidad democrática. Utilizaremos los datos electorales de elecciones generales entre 1985 y 2005, calculando Número Efectivo de Partidos (NEP) y la distribución geográfica de las preferencias en las elecciones 2005 para trazar algunas líneas, de alcance descriptivo, respecto al proceso político en dicho país. La unidad de análisis que se segmenta es el sistema de partidos. En el paper se observa la evolución del sistema de partidos y el comportamiento electoral, por lo que las interpretaciones y el nexo analítico que establecemos con la gobernabilidad no excluyen las demás interpretaciones y enfoques de estudio existentes en las ciencias sociales y particularmente en la ciencia política, la sociología y la antropología.[6] A continuación se estudia el caso boliviano a partir de un acercamiento al sistema de partidos entre 1985 y 2005.

Alcances descriptivos sobre el tipo, estructura y dinámica del sistema de partidos y el proceso político en Bolivia en el período 1985-2005

La década de los 90' en los países andinos puede entenderse como parte de un proceso de estrechamiento de lo político paralelo a una desestructuración partidista, donde la crisis política se va yuxtaponiendo a la crisis económica de larga data (Ramos, 2001). Esta yuxtaposición se manifiesta en una crítica al modelo neoliberal junto al rol de los partidos políticos. En los años 80' Bolivia vivió varias transformaciones que provocaron un cambio en el sistema de partidos y en el sis-

5 Como se ha visto hasta esta parte, las crisis de gobernabilidad democrática por lo general se presentan en casos donde los sistemas partidistas están poco institucionalizados, existe un alto grado de fragmentación, baja disciplina partidaria y presidentes que llegan al poder gracias a campañas antiestablishment (Altman, 2001: 391). En contraste, un sistema de partidos institucionalizado favorece la gobernabilidad, ya que la vinculación entre el Parlamento, el Ejecutivo y los partidos es más fuerte, canalizando el conflicto y las decisiones por la vía electoral y legislativa sin amenazar la autoridad del gobierno en cada conflicto o política pública (Mainwaring y Scully, 1995:21).

6 Para efectos metodológicos, cabe señalar que desde la crisis de 2000 los autores han prestado más atención al estudio del conflicto, la sociedad civil y los movimientos sociales por sobre los partidos partidistas (García y García Orellana, 2004:329).

tema político en general. Se transitó a la democracia y paralelamente las políticas económicas más cercanas a la izquierda se vieron desacreditadas, lo que llevó a la implementación de reformas de ajuste inspiradas por el modelo liberal. En 1982 se produce el definitivo retorno a la democracia con la elección de Hernán Siles.

Desde la revolución del 52' en Bolivia primaban las tesis redistributivas con una fuerte intervención del Estado en la economía. Las reformas económicas comienzan con la Nueva Política Económica que se establece principalmente a través del Decreto Supremo 21.060, en 1985, el que promulga la apertura y la liberalización de la economía y da por finalizado el modelo estatista y redistributivo. El primer gobierno democrático estuvo compuesto por la coalición de izquierda Unión Democrática Popular (UDP) y en este punto se produce una reorientación del enfoque económico predominante. En esta época se suman dos procesos: los sindicatos, en particular la Central Obrera Boliviana (COB) y la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), pierden el peso que habían tenido en el proceso político desde 1952, dejando su lugar a los partidos, y por otra parte, la izquierda se ve desacreditada por la crisis del modelo intervencionista. A este respecto cabe señalar que el proceso político había cambiado profundamente su rumbo a partir del 52', cuando no sólo se modificaron las relaciones económicas, sino que también la estructura de relaciones políticas, marcando la emergencia de nuevos actores en la escena política. Los partidos tradicionales-oligárquicos desaparecieron y dejaron libre el escenario político para el co-gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la COB, en torno a los cuales se organizó el sistema político hasta 1957, cuando se rompe el pacto (Lazarte, 1999: 411). El MNR, una vez que pierde el respaldo del sindicalismo, comenzó a buscar apoyos en las fuerzas armadas, inaugurando una etapa en que el sistema de partidos funciona de forma paralela, o más bien subordinada a los "sustitutos funcionales" (FF.AA y la COB), quienes desde ese momento definen, dada una lógica de conflicto y cooperación alternante, quién ejerce el poder, en una etapa (1964-1980) en que no hubo gobiernos de partidos, sino que gobiernos *con apoyo de partidos* (p. 412).

Romero (2003:75) plantea que existen tres generaciones de partidos en Bolivia; la primera se habría gestado luego de la Guerra del Chaco (1932-1935) y allí surge entre otros el MNR (central en el período objeto de nuestro análisis). La segunda generación se da con la irrupción del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), el Partido Socialista Uno (PS-1), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y las corrientes *kataristas*, en una época en que la alternativa revolucionaria cobró un fuerte ímpetu; finalmente, la tercera generación de partidos estaría conformada por CONDEPA y UCS, los que se dirigen a los sectores pertenecientes a la economía informal a quienes no llegaban ni los sindicatos ni los partidos de izquierda. Aquí podemos incorporar a los partidos que apoyan a Evo Morales y, en particular, el Movimiento al Socialismo (MAS), como una cuarta generación de partidos.

Una división del proceso de configuración del sistema de partidos en Bolivia en tres etapas comprende; 1) etapa fundacional (1979-1985) en la cual el corporativismo sindicalista liderado por la COB es desplazado por el protagonismo de los partidos en la mediación política; 2) etapa de adaptación (1985-1993) caracterizada por una lógica pactista y de formación de coaliciones; y 3) desde 1993 a 1999 la plena incorporación de CONDEPA y UCS al sistema político (Mayorga, 2003a: 103). Se produce un proceso de disminución de la polarizacion ideológica del sistema partidista y, desde 1985, el sistema boliviano se puede describir bajo una lógica de pactos electorales y formación de coaliciones de gobierno; el sistema se modera y estabiliza, permitiendo una alternancia regular de los partidos y coaliciones en el poder. Para Mayorga, el perfil moderado en términos ideológicos y la lógica centrípeta que invade al sistema de partidos se explica por una nueva articulación entre democracia y neoliberalismo que se vuelve hegemónica y desplaza las tendencias estatistas y militaristas.

El sistema de partidos se estructuró y reestructuró en torno a dos clivajes (no necesariamente en el sentido de Lipset y Rokkan); autoritarismo/democracia y Estado/mercado. La síntesis de esta pugna generó una matriz política, institucional y económica en que confluyeron el neoliberalismo económico con la democracia representativa (Mayorga, 2003b:13). La interpretación de algunos autores apunta a que la emergencia de nuevas líneas de conflicto o clivajes ha cuestionado y, finalmente, derribado el orden político generado a partir del clivaje mencionado. Aquí optamos por poner en interrogación o suspenso la definición de clivaje para la democracia representativa y la orientación neoliberal del sistema boliviano ya que, como se verá, el consenso en torno a las reformas y las políticas nunca fue tan amplio, y se podría haber fundado en la exclusión de fuerzas sociales que fueron acotadas por los partidos neopopulistas, los cuales habrían actuado como contención del sistema. Las líneas de conflicto que hasta ahora delimitan el proceso político no habrían surgido de la nada sino que, al parecer, su activación se dio tardíamente o fue canalizada por expresiones políticas que cumplieron la función de *píldora* (los partidos neopopulistas). En ese sentido, un enorme escollo que enfrentaba la reforma neoliberal en Bolivia era la tradición nacionalista, estatista y corporativista así como la persistencia de prácticas comunitarias en una parte importante de la población. ¿Cómo fue posible entonces echar a andar el programa de ajuste liberal? Una explicación tentativa puede apuntar a la disminución del protagonismo de los sindicatos y los partidos de izquierda, quienes no ocuparon un lugar protagónico en el nuevo escenario político.

Estabilidad y gobernabilidad "hermética" entre 1985 y 1997

Dentro de los factores que explican la dinámica del sistema de partidos boliviano, especialmente en relación a los procesos de formación de coaliciones gubernamentales, la modalidad de voto único presidencial-legislativo tiene particular relevancia. Esta disposición ha tenido efectos sobre las estrategias y compor-

tamientos de los actores y sobre el electorado, contribuyendo entre otras cosas a la disminución del número de partidos y a la formación de coaliciones (Pachano, 2006:24). Para René A. Mayorga (2003:107); *"el artículo 90 de la Constitución Política del Estado, que es el elemento clave del sistema de elección presidencial, ha proporcionado el mecanismo normal para la elección parlamentaria del presidente de la República (…) su principal requisito –que el presidente sea elegido por el Congreso cuando ningún candidato ha obtenido directamente la mayoría absoluta por el voto popular– crea un escenario institucional adecuado para la concertación y creación de coaliciones entre los partidos"*. La elección del presidente por el Congreso y la modalidad de voto único contribuyeron al proceso de formación de coaliciones gubernamentales y determinaron también el comportamiento y el acceso de partidos menores al sistema. El presidencialismo boliviano reviste características *sui generis* respecto a la experiencia latinoamericana, llevando a los autores a denominar este caso como semipresidencialismo, semiparlamentarismo, presidencialismo parlamentarizado, presidencialismo híbrido, presidencialismo atenuado, entre otras. René A. Mayorga (2003:105, 106) explica la dinámica de formación de coaliciones gubernamentales en base a pactos interpartidarios con una lógica parlamentarista. Para el autor, en Bolivia existiría un *presidencialismo parlamentarizado*, sostenido en la dinámica de formación de coaliciones interpartidarias y la elección del presidente por el Parlamento. Ahora bien, pese a que el Parlamento boliviano tiene atribuciones formales y un protagonismo excepcional en la experiencia latinoamericana, *"las mayorías parlamentarias obedecen a las estrategias de los partidos gobernantes, resultando de esto no una supremacía parlamentaria, sino un predominio del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento y, en el caso boliviano, un reforzamiento del poder presidencial"* (p. 106). De esa forma, esta estructura de relaciones y equilibrios tuvo una importante incidencia en la estabilización del sistema político boliviano.

Entre 1985 y 2002 las coaliciones gubernamentales fueron parte integral del proceso político y permitieron la integración de los actores políticos y contribuyeron a una estabilización del sistema, en lo que Mayorga define como "gobernabilidad hermética". Jaime Paz Zamora llegó al poder en 1989 gracias al Acuerdo Patriótico, en un sistema que desde mediados de los 80' estaba dominado por tres partidos: MNR, MIR y ADN. Entre 1985-1989 gobernó Víctor Paz del MNR, con el respaldo parlamentario de ADN. Entre 1989-1993 Jaime Paz Zamora gobierna con el MIR y ADN, además del naciente CONDEPA. Sánchez de Lozada (1993-1997) de MNR gobierna en coalición con el Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTKL), el Movimiento Bolivia Libre (MBL) y UCS. Entre 1997-2002 Hugo Banzer de ADN gobierna coligado con el MIR, UCS y CONDEPA, y Sánchez de Lozada (MNR) retorna al poder y gobierna hasta octubre de 2003 en coalición con el MIR.

Entonces, desde 1985 hasta 2002, en Bolivia primó un sistema con tres partidos básicos: MNR, MIR y ADN, los cuales gobernaron formando coaliciones alternativas en una lógica de pactos que otorgó a este país una excepcional esta-

bilidad (Tanaka, 2006:23). Pero a la vez esta lógica de pactos y el hecho de que estos implementaran y/o respaldaran reformas de ajuste con consecuencias sociales costosas, contribuyeron a la noción de una partidocracia de índole excluyente que permitió la emergencia de líderes y partidos *outsiders* (UCS y CONDEPA), los cuales no fueron capaces de desplazar al trípode de partidos básicos de su posición hegemónica, integrándose al sistema a través de la formación de coaliciones con Sánchez de Lozada y también con Banzer. Fernando Mayorga (2003a:115) sostiene que UCS y CONDEPA *"profundizaron la democracia dotando de mayor capacidad representativa al sistema de partidos y proporcionando estabilidad al sistema político durante una década y, pese a su precariedad ideológica, influyeron positivamente en el contenido y en el alcance de las transformaciones estatales en Bolivia"*. Bajo este prisma, los partidos neopopulistas habrían contribuido a la integración de sectores y segmentos que estaban excluidos del circuito representativo, ampliando la base de la democracia. Ante el descontento popular, la emergencia de nuevos movimientos sociales y políticos y la movilización indígena, los actores políticos tradicionales respondieron impulsando un proceso de reformismo institucional con tres ejes: los cambios constitucionales de 1995, el cambio del sistema electoral que instituyó el sistema proporcional personalizado (realizado en 1994 y aplicado en 1997) y la descentralización de 1994 radicada en la ley de participación popular (Tanaka, 2006:25, 26). Finalmente, con la caída de Sánchez de Lozada en 2003 se terminaría definitivamente con la lógica pactista que contribuyó a la estabilización de la democracia boliviana desde los años 80' (p. 37).

De acuerdo a Lazarte (1999:424) la etapa donde emergen los partidos neopopulistas se puede entender en el marco general de una nueva forma de hacer política definida por la *informalización de la política*; *"entendiendo como tal el proceso que se desarrolla al margen y en contra de la política tradicional, pero también de la institucionalidad democrática, con la cual se mantienen vinculaciones ambiguas que van desde la integración instrumental hasta la probabilidad de convertirse en factores de ingobernabilidad, pasando por la neutralidad afuncional"*. Ahora bien, los partidos neopopulistas de los 90' no habrían cuestionado el modelo democrático representativo y en lo económico el neoliberalismo. Si bien es cuestionable el argumento de que estos partidos habrían contribuido a la estabilización del sistema político, lo cierto es que se acoplaron al mismo y no contribuyeron, directamente, a la inestabilidad.

En cambio la irrupción en el sistema de partidos de la Nueva Fuerza Republicana (NFR), el MAS y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) no respondería al mismo patrón. Estos partidos cuestionaron tanto la institucionalidad democrática, propugnando la realización de una asamblea constituyente, y el modelo económico predominante desde mediados de los 80', el cual, como se mencionó, no fue cuestionado por los partidos neopopulistas, en lo que puede ser entendido como una polarización ideológica que dejó atrás una fase de moderación y tendencias centrípetas (Mayorga, 2003a:116). En esta etapa el sistema político arroja dos procesos

paralelos y a la vez contradictorios: por una parte una dinámica democratizadora definida por la Ley de Participación Popular y, por otra parte, un proceso de "corrosión" del sistema político marcado por la corrupción, el clientelismo y el caudillismo (Alenda, 2004:12).

En función de los datos electorales de las elecciones realizadas durante el período que está siendo analizado, es factible dividir el proceso político en dos etapas: una marcada por cierta estabilidad y gobernabilidad del sistema político, entre 1985 y 1997 (2000), y otra caracterizada por la fragmentación y reconfiguración del sistema partidista y la polarización y división territorial de las preferencias electorales en 2002 y 2005. El cuadro Nº 1 entrega los resultados electorales, % de votos, % escaños y Número Efectivo de Partidos (NEP) de las elecciones de 1985, 1989, 1993 y 1997 (la primera etapa).

CUADRO Nº 1

Elecciones Generales 1985 - 1997; % Votos, % Escaños y NEP

Partido/								
Año	1985		1989		1993		1997	
Partido	% Votos	% Escaños	% Votos	% Escaños	% Votos	% Escaños	% Votos	% Escaños
MNR	24.60%	33.08%	23.07%	29.23%	36.22%	40.00%	18.20%	20.00%
ADN	28.60%	31.54%	22.07%	29.23%	----------	----------	22.26%	24.62%
MIR	8.80%	11.54%	19.64%	25.38%	----------	----------	16.80%	18.46%
AP	----------	----------	----------	----------	21.45%	26.92%	----------	----------
UCS	----------	----------	----------	----------	14.02%	16.15%	16.11%	16.15%
CONDEPA	----------	----------	11.02%	7.69%	14.56%	10.00%	17.16%	14.62%
MBL	----------	----------	----------	----------	5.46%	5.38%	3.09%	3.08%
IU	----------	----------	7.21%	6.92%	----------	----------	3.71%	3.08%
MNRI	4.80%	6.15%	----------	----------	----------	----------	----------	----------
MNRV	4.20%	4.62%	----------	----------	----------	----------	----------	----------
PSI	2.20%	3.85%	----------	----------	----------	----------	----------	----------
FPU	2.20%	3.08%	----------	----------	----------	----------	----------	----------
PDC	1.30%	2.21%	----------	----------	----------	----------	----------	----------
EJE	----------	----------	----------	----------	1.30%	0.77%	----------	----------
FSB	1.10%	2.31%	----------	----------	----------	----------	----------	----------
MRTKL	1.80%	1.54%	----------	----------	----------	----------	----------	----------
Arbol	----------	----------	----------	----------	1.30%	0.80%	----------	----------
ASD	----------	----------	----------	----------	1.30%	0.80%	----------	----------
	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------
	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------
NEP		**4.5**		**4.5**		**4.0**	**----------**	**6.2**

Fuente: Elaboración propia en base a datos entregados por el Consejo Nacional Electoral.

Hasta 1997 se observa el predominio de MNR, ADN y MIR, dejando un espacio marginal a los demás partidos. CONDEPA y UCS obtienen una votación significativa desde 1993. El Número Efectivo de Partidos (NEP) aumenta en 1997

a 6.2, especialmente por la votación de los partidos neopopulistas. Aun así, hasta 1997 el trío de partidos que forman las coaliciones gubernamentales desde 1985 predomina en la asignación de los escaños en el Parlamento. El sistema de partidos puede entenderse bajo la dinámica de predominio del triunvirato MNR, ADN y MIR que permite el ingreso "controlado" de Condepa y UCS, partidos que canalizan la activación política de los sectores populares. Mientras tanto, varios partidos pequeños aparecen y desaparecen de una elección a otra. El NEP se mantiene en torno a 4.0, aumentando a 6.2 en 1997 por la mayor cantidad de escaños que obtiene CONDEPA respecto a las elecciones anteriores. Pese a esto, la tríada de partidos predominantes desde 1985 se mantiene como el principal actor en el Congreso, y los emergentes partidos neopopulistas no amenazan su predominio ni tampoco cuestionan la democracia representativa y el orden económico, a diferencia de los partidos que emergen en la elección de 2002. Como se verá en el Cuadro Nº 2, los partidos neopopulistas desaparecen del mapa electoral en 2002.

Es importante señalar que en las elecciones de 1985 y 1989 se aplicaron listas cerradas y bloqueadas donde los miembros del Parlamento eran elegidos de nueve circunscripciones. En 1996 se incorpora el sistema mixto en el cual de 130 parlamentarios, 68 son elegidos en distritos electorales uninominales y el resto se reparte en los nueve distritos plurinominales con listas cerradas y bloqueadas y fórmula D' Hondt para la repartición de los escaños a todos los partidos que superen el 3% de los votos a nivel nacional. En el caso de las circunscripciones uninominales se aplica mayoría relativa para la asignación de los escaños (Ortega, 2002:10). Según Laserna (2002) la creación de circunscripciones uninominales mejoraba la representatividad del Congreso y abría el Parlamento a los líderes locales, lo que acercaría la política a la población. ¿Cuál fue en definitiva el efecto de la incorporación en el diseño institucional-electoral de circunscripciones uninominales? Como veremos, puede haber contribuido a la territorialización del voto y la emergencia de nuevos caudillos regionales, que antes de la existencia de los distritos uninominales no tenían espacio.

Reconfiguración del sistema de partidos en las elecciones de 2002 y 2005

Las elecciones generales de 2002 determinan un viraje en las relaciones de poder en el sistema partidista, ya que marcan la desaparición de algunos actores y la emergencia de otros que luego pasarían a tener un lugar protagónico en el desarrollo político boliviano. Esta elección tuvo efectos importantes sobre el sistema de partidos: reconfiguración, polarización, emergencia de nuevas fuerzas políticas, indígenas y campesinos que avanzaron fuertemente en su representación política y el voto se redistribuyó territorialmente (Mayorga, 2004:89). A diferencia de los partidos neopopulistas de los 90', las nuevas fuerzas –MAS y Movimiento Indígena Pachakuti (MIP)– contribuyeron a la polarización del sistema, ya que no se incorporaron al sistema preexistente, sino que mostraron actitudes principalmente hostiles

hacia los actores políticos, la democracia representativa y el modelo económico (p. 91). Estos partidos que emergen en las elecciones de 2002 se distinguen por un fuerte cuestionamiento al modelo estatal vigente desde mediados de los 80'. Todos ellos propugnaban la restitución de las competencias y atribuciones del Estado. Mayorga (2003b:11) afirma que las elecciones de ese año se definen por una polarización de índole étnico/cultural, política y programática, a lo que se añaden otras líneas de conflicto derivadas de la distribución territorial del voto. Los partidos que emergen de estas elecciones concentran su fuerza electoral en La Paz, Oruro, Cochabamba y Potosí, mientras que los partidos "tradicionales" conservan su votación en Santa Cruz, Beni, Tarija, Pando y Chuquisaca. El 2002 comienza a delinearse una tendencia que se profundiza en las elecciones generales de 2005; una territorialización del voto que opone a las zonas altiplánicas con mayor población indígena versus la zona oriental con una mejor situación económica. Según Verdesoto (2004:122) las elecciones de 2002 estuvieron marcadas por las demandas de las movilizaciones de 2000 y 2001. Los movimientos sociales que instalaron estas demandas se transformaron en partidos, y el programa reivindicativo y antisistémico de éstos apuntaba entre otras cosas a: cambios en el modelo económico, convocatoria a una asamblea constituyente, lucha contra la corrupción y una oposición al modelo de democracia pactista.

De acuerdo a René A. Mayorga (2005) la transformación del sistema de partidos en 2002 se explica por dos tendencias de acumulación política prolongadas que comenzaron a desarrollarse desde las reformas electorales de 1994 y 1996 que impulsaron la territorialización de la votación, y la ley de participación popular que ha dado impulso a nuevos campos de competencia política en niveles antes inexistentes como el municipal. La combinación de distritos plurinominales con uninominales y la ley de participación popular contribuyeron en la territorialización del voto, la personalización y el protagonismo de los movimientos y partidos locales.

La crisis de octubre de 2003 conllevó la fragmentación y división de los partidos que habían predominado antes, y llevó a la presidencia a un *outsider*, Carlos Mesa, quien adopta una parte importante de la agenda de octubre de los movimientos sociales y el MAS. Ésta consistía básicamente en la realización de un referéndum sobre el gas y una asamblea constituyente. Mesa llevó adelante un gobierno sin partidos, convocando un gabinete apartidario sin contar con apoyo parlamentario, y con una oposición conformada por el MAS y los partidos defenestrados, en particular el sobreviviente MNR. Mesa no pudo cumplir con su mandato constitucional, asumiendo Rodríguez y luego llamándose a las elecciones anticipadas en 2005. La gestión de Mesa se vio bloqueada por la oposición parlamentaria a la que se sumó la movilización social que, en definitiva, lo llevaron a dimitir siendo reemplazado por el presidente de la Corte Suprema Eduardo Rodríguez. Según Quintana (2005:24) Mesa habría caído por la imposibilidad de sustentar las políticas e iniciativas legislativas, carecer de apoyo parlamentario y la inexistencia de un proyecto histórico. Según el autor, Mesa también habría manifestado una distancia

con los partidos políticos, actuando como en un juego de suma-cero, presentándose con una actitud despectiva hacia la política y sus actores tradicionales, en una postura de mesianismo que finalmente le jugó en contra.

Las elecciones anticipadas de 2005 sepultaron definitivamente la configuración del sistema de partidos. La victoria del MAS de Evo Morales, quien obtiene la presidencia y la mayoría en el Parlamento, introduce un giro radical y reconfigura por completo el sistema partidista. El multipartidismo moderado que hasta 2002 caracterizó a Bolivia es reemplazado por un sistema polarizado en torno a dos partidos predominantes: MAS y PODEMOS. Una división bipolar en torno a dos modelos y programas definida territorialmente. El victorioso Movimiento al Socialismo (MAS) de Morales propuso la sustitución del modelo de desarrollo neoliberal por *"la combinación armónica de tres plataformas económicas vigentes en el país: la economía moderna e industrial vinculada a la economía global, la andina comunitaria y la amazónica"*. Un capitalismo andino-amazónico que en el discurso proponía la "descolonización estatal", y es entendido como un paso intermedio para la construcción del socialismo en Bolivia (Quintana, 2005:41).

El cuadro Nº 2 entrega los resultados, % votos, % escaños y Número Efectivo de Partidos (NEP) de las elecciones generales de 2002 y 2005.

CUADRO Nº 2

% Escaños y NEP

Elecciones Generales 2002-2005

Partido/ Año	**2002**		**2005**	
	% Votos	% Escaños	% Votos	% Escaños
MNR	22.46%	29.93%	6.47%	5.38%
MAS	20.94%	22.29%	53.74%	56.15%
PODEMOS	----------	----------	28.59%	33.07%
NFR	20.91%	17.19%	0.68%	----------
MIR	16.32%	19.74%	----------	----------
MIP	6.09%	3.82%	2.16%	----------
UCS	5.51%	3.18%	----------	----------
AND	3.40%	3.18%	----------	----------
LI	2.72%	----------	----------	----------
MCC	0.63%	----------	----------	----------
PS	0.65%	0.63%	----------	----------
CONDEPA	0.37%	----------	----------	----------
UN	----------	----------	----------	6.15%
NEP		**5.2**		**2.4**

Fuente: Elaboración propia en base a datos electorales del Consejo Nacional Electoral.

En 2002 se observa un aumento de partidos políticos en competencia para las elecciones generales. MNR y MIR conservan parte de su adhesión pero irrumpe el MAS y la Nueva Fuerza Republicana (NFR), quienes obtienen un 22.29% y un 17.19% de los escaños respectivamente. CONDEPA desaparece y UCS obtiene un resultado marginal. El NEP disminuye respecto a las elecciones de 1997, en una tendencia a la concentración de las preferencias en torno a dos opciones, como se aprecia claramente en 2005, donde la votación nacional y a nivel departamental se ve polarizada en torno al Movimiento al Socialismo (MAS) y el Poder Democrático y Social (PODEMOS). El NEP en 2005 es tan sólo de 2.4. Las elecciones generales anticipadas en Bolivia en 2005 representan el quiebre definitivo con el ordenamiento político y la orientación económica vigente desde mediados de los 80'. Al igual que en las elecciones de 2002, los electores se dividen entre quienes están satisfechos con las políticas y la orientación macroeconómica, representados antes por el MNR, ADN y MIR (ahora por PODEMOS) y quienes están descontentos y que votan básicamente por el MAS y el MIP (Romero Ballivián, 2006:34). Con todo, en 2005 es más clara la división bipolar entre estos dos grupos, representados por dos partidos que no se oponen sólo a nivel de propuestas y matices programáticos, como en el período 1985 y 1997. La distancia entre el MAS y el PODEMOS tiene que ver la visión de sociedad, la posición respecto al modelo económico y la democracia representativa entendida desde su concepción liberal.

División territorial del voto en 2005.

En Bolivia la configuración territorial base es la unidad administrativa municipal. A diferencia de otros casos como el venezolano, no ha existido una política de descentralización sino que de municipalización. *"La principal estructura local boliviana es el municipio. Su protagonismo se refuerza con la Ley de Participación Popular que dispone que la reorganización del territorio nacional se realice en función de aquél dando lugar, así, a lo que se ha denominado el proceso de municipalización del país"* (Gascó y Navarro, 2002:211). La descentralización en Bolivia se impulsa desde 1994 con la puesta en marcha de la Ley de Participación Popular, que tiene como objetivo la búsqueda de *"la gobernabilidad democrática en el territorio a partir de la transferencia de recursos y competencias, la planificación ciudadana y el control social"* (p. 218).

Como ya se mencionó, la reforma al sistema electoral, que dividió la composición del Congreso entre diputados elegidos en circunscripciones uninominales y aquellos elegidos en distritos plurinominales, es un antecedente a considerar para entender la evolución del sistema de partidos. Desde 2005 el sistema de partidos boliviano denota una marcada estructuración territorial. En estas elecciones generales Bolivia se divide electoral y políticamente en dos. En el siguiente cuadro se muestra el porcentaje de votos de cada partido en las elecciones generales de 2005 desagregando los datos por Departamento, lo que nos permite observar el voto fuertemente territorial de los bolivianos en estas elecciones.

CUADRO Nº 3

Distribución territorial de las preferencias electorales por Departamento
(% Votos Elecciones Generales 2005)

Departamento	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
Partido									
MAS	**54.17%**	**66.63%**	**64.84%**	**62.58%**	**57.80%**	31.55%	33.17%	16.49%	20.85%
PODEMOS	30.92%	18.10%	25.04%	24.96%	25.69%	**45.28%**	**41.80%**	**46.30%**	**45.18%**
UN	7.91%	6.79%	5.54%	5.42%	5.09%	7.18%	12.48%	6.25%	23.23%
MNR	4.30%	2.54%	2.46%	3.91%	5.68%	14.02%	11.58%	30.12%	10.00%
NFR	0.94%	0.66%	0.82%	0.57%	1.35%	0.56%	0.44%	0.38%	0.26%
MIP	1.00%	4.60%	0.80%	1.94%	3.01%	0.91%	0.24%	0.20%	0.15%
FREPAB	0.31%	0.39%	0.26%	0.25%	0.73%	0.21%	0.12%	0.10%	0.19%
USTB	0.42%	0.25%	0.20%	0.34%	0.62%	0.27%	0.15%	0.12%	0.10%

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en la Corte Nacional Electoral de Bolivia.

En las elecciones 2005 se manifestó la "fractura geográfica" que permite hablar de dos Bolivias: oriente y occidente, cruzado por la diversidad étnica (Fara, 2006: 119). Como se extrae del Cuadro Nº 3, en las elecciones de 2005 el sistema de partidos se divide en torno a las opciones del MAS y PODEMOS. La distribución territorial de las preferencias habla de una división que gira en torno a tres ejes: étnico, geográfico y socioeconómico. Los departamentos más signados por la pobreza y el subdesarrollo como Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí apoyan mayoritariamente al MAS, mientras que en Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando el Poder Democrático y Social (PODEMOS) y la opción de "Tuto" Quiroga predomina, pero con menor intensidad, no superando la barrera del 50%. Por tanto, la división territorial del voto en las elecciones de 2005 marca una frontera de alineamiento político cruzada por lo étnico, lo socioeconómico y, como marco geográfico de lo anterior, la ubicación territorial. La evaluación más racional, o simplemente visceral que los votantes bolivianos realizaron del modelo de desarrollo vigente desde mediados de los 80` parece haber pesado en la definición bipolar de la elección en este año. El Movimiento al Socialismo (MAS) predominó donde los efectos de las políticas económicas liberales no se habían traducido, o no habían conseguido una mejora en la calidad de vida. En cambio, el votante de PODEMOS tenía un diagnóstico menos negativo de lo ocurrido en Bolivia durante este período, y se inclinó por la opción que no rechaza ni cuestiona el orden económico y político, mientras el MAS, por el contrario representa la crítica no sólo al modelo económico y las políticas implementadas en tal sentido, sino que también al orden político, que entienden como parte de una estructura de relaciones hegemónicas.

Pese a lo anteriormente expuesto, la territorialización del voto no sólo puede explicarse en función del contexto de la elección de 2005, sino que podría remontarse a la democratización de mediados de los 80'. A este respecto, Lazarte (1999:

415) definía la existencia de subsistemas políticos municipales y departamentales o regionales, los cuales operan como espacios de poder local, generando una dispersión y yuxtaposición de los conflictos que habrían favorecido la estabilidad al impedir que el gobierno central se viera sobrepasado. Estos subsistemas locales, junto con los partidos neopopulistas, habrían contribuido a la estabilización funcional del sistema político. ¿De qué forma? Por una parte, los partidos neopopulistas contribuyeron a estabilizar la representación política canalizando la integración de los sectores populares, marginales e informales que quedaron a la deriva con el declive de los sindicatos y los partidos de izquierda. Por otro lado, los espacios de poder local permitieron descomprimir el canal de las demandas y requerimientos hacia el poder central, lo que habría permitido mantener la estabilidad del sistema.

Los partidos bolivianos y la gobernabilidad democrática

Entre 1985 y 2005 el sistema político boliviano pasó por distintas fases o estados. Para efectos del artículo, podemos señalar que en la etapa 1985-2000 el sistema se mostró gobernable, ya que los actores estratégicos ciñeron su conducta a las "fórmulas" existentes. Fijamos este período, sólo para efectos de facilitar nuestro análisis, ya que en 2000 estallaron las protestas y emergen movimientos, actores y programas que no estaban en la agenda. Entonces, los partidos y los actores políticos limitaron su conducta a las normas, y la toma de decisiones y el conflicto al interior del sistema de partidos se canalizó institucionalmente, para ello basta observar la dinámica de formación de gobiernos de coalición. El que los partidos neopopulistas se hayan adaptado al sistema de partidos y no hayan actuado disrruptivamente refleja que los "actores estratégicos del sistema" jugaban con las "fórmulas" y dentro del conjunto de pautas y normas fijadas. ¿Qué tipo de gobernabilidad se observó durante este período? ¿Se puede hablar de gobernabilidad democrática? Para Quintana (2005:14) Bolivia se caracterizó en esta etapa por una "gobernabilidad regresiva" que es el reflejo de una lógica autoritaria del poder político que recurrió constantemente a la imposición represiva del principio de autoridad, lo que se reflejó en el hecho de que todos los gobiernos desde 1985 a 2000 aplicaron el estado de excepción. A esto se agregan las dificultades que ha enfrentado el Estado boliviano para imponer un efectivo dominio territorial, sin impedir la existencia de zonas grises donde el control y autoridad del Estado son difusos, sino inexistentes (p. 18). Por tanto, el sistema partidista habría contribuido a un *subtipo de gobernabilidad* entre 1985 y 2000 que podemos definir como una estabilización del proceso político, dada la realización periódica de elecciones como único mecanismo aceptado por los actores políticos para acceder al poder y el cumplimiento de los mandatos presidenciales. La gobernabilidad "democrática" no sólo implica que las decisiones y la conducta de los actores estratégicos se ciñan a las normas y principios democráticos, sino que, siguiendo la definición de Urzúa (1998), es importante que exista consenso en torno al modelo u orden político y la legitimidad social del sistema y de los actores políticos. ¿Contribuyeron los partidos bolivianos y el sistema partidista a la existencia de gobernabilidad democrática, definida en los términos precedentes?

Mayorga (2004:103) habla de un modelo hermético de gobernabilidad, en el cual la política de acuerdos intrapartidarios se deformó e hizo crisis. El modelo de gobernabilidad se desfiguró por el clientelismo y la distribución de cargos y prebendas, dejando en un plano secundario el programa de gobierno y la articulación de los intereses y demandas de las organizaciones y movimientos sociales. Pese a esto, la gobernabilidad (a secas) se habría mantenido en Bolivia entre 1985 y 2000 con eficacia relativa, en gran medida gracias a la estructura de poder y equilibrios entre Ejecutivo y Parlamento. Según este autor, las condiciones básicas de gobernabilidad se pudieron establecer sólo a partir de la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento (p. 111). Si bien la figura de una hipertrofia del Ejecutivo puede ser exagerada, más aún considerando las extraordinarias facultades que el Parlamento tiene en la designación del presidente, lo cierto es que las atribuciones que éste tiene en el período en cuestión junto con el mencionado clientelismo y la estructuración de un circuito político partidista definido por el cuoteo y los acuerdos intrapartidarios, contribuyeron a que la representación política se deformara como un vínculo permanente y legítimo. El sistema y los actores no adquirieron en su conjunto legitimidad, sino que permitieron el ingreso de liderazgos y partidos que incorporaron y, a la vez, contuvieron a los sectores populares, informales y parte de los sectores indígenas que se sintieron interpretados por el discurso populista de CONDEPA y UCS. Pachano (2006:22) sostiene que la estabilidad del sistema político boliviano estaba amenazada por la lógica que desarrolló el sistema de partidos basado en un bipartidismo excluyente (ADN - MIR y MNR) que al carecer de mayorías se vio obligado a recurrir a partidos menores para formar coaliciones de gobiernos viables, abriendo la puerta a presiones de carácter clientelares y populistas. El sistema partidista, desde esta óptica, habría abierto la puerta a las presiones populistas que después se transformaron en un cuestionamiento de fondo al modelo político y económico que predominó desde los 80'. Cuando los partidos neopopulistas desaparecen surge con fuerza el rechazo que se incubó por años en una parte del país contra el modelo económico y la institucionalidad política. En las elecciones de 2002 y 2005 los actores y el sistema político en general fueron severamente cuestionados. Desde 2002 ya no están en competencia programas o propuestas determinadas, sino dos líneas opuestas que abogan por modelos de desarrollo y sistemas políticos distintos. Junto a esto, la división territorial del voto el 2005 denota la presencia de lo que podemos denominar como *dos bolivias*, donde además los partidos se enfrentaban a una crisis de descomposición por su fracaso como actores gubernamentales (Mayorga, 2005), lo que habría contribuido a la crisis del modelo de democracia representativa en lo político y el neoliberalismo en el plano económico. Mayorga (2005) explica la volatilidad electoral a partir del bajo rendimiento gubernamental de los partidos que no fueron capaces de implementar políticas públicas eficaces, y por otro lado debido a los cambios en la estructura social. En esa línea, la gobernabilidad se habría visto socavada por la incapacidad de los partidos en su rol gubernamental. Concretamente, desde 2000 y en las elecciones de 2002 y 2005, el sistema político se ve cuestionado por la emergencia de

nuevos actores que predominan en el proceso político transformando demandas en programas y políticas que cuestionan el sistema político y económico.

REFERENCIAS

ALCÁNTARA, Manuel. 1995. ***Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio***. Fondo de Cultura Económica, México.

ALCÁNTARA, Manuel. 2004. ***Partidos políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros***. Documentos CIDOB, Editado por Fundación CIDOB, Barcelona.

ALENDA, Stephanie. 2004. "Bolivia: la erosión del pacto democrático". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, Nº 1-2, Santiago: 3-22.

ALTMAN, David. 2001. "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura". *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 8 y 9, Instituto de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona: 385-410.

CHASQUETTI, Daniel. 2003. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En LANZARO, Jorge (ed.) ***Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina***. Buenos Aires, CLACSO: 101-135.

COPPEDGE, M. 1994. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". *Síntesis*, Vol. 22, Madrid: 61-88.

FARA, Carlos. 2006. "Bolivia 2005: elecciones y comunicación". *Diálogo Político* XXIII, Konrad Adenauer- Stiftung, Buenos Aires: 117-145.

GARCÍA, Fernando y GARCÍA, Alberto. 2004: "Las lecturas de la democracia boliviana". *Revista Política* 42, Santiago: 325-339.

GASCÓ, Mila y NAVARRO, Marc. 2002. "Retos y desafíos de la gobernabilidad local en Bolivia y Paraguay: un análisis comparativo". *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 11, Barcelona: 195-233.

HUNTINGTON, Samuel. 1990. ***El orden político en las sociedades en cambio***. Buenos Aires, Paidós.

LAZARTE, Jorge. 1999. "Partidos políticos e informalización de la política". En MACKINNON, M y PETRONE, M; ***Populismo y neopopulismo en América Latina; el problema de la Cenicienta***. Editorial Universitaria de Buenos Aires: 409-433.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. 1995. ***La construcción de las instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina***. CIEPLAN, Santiago.

MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano. 2005. "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora". *América Latina Hoy 41*. Ediciones Universidad de Salamanca: 141-173.

MAYORGA, Fernando. 2003a. "Neopopulismo y democracia en Bolivia". *Revista de Ciencia Política XXIII*, Santiago: 99-118.

MAYORGA, Fernando. 2003b. "Elecciones en Bolivia: lo nuevo y lo viejo". *Anuario social y político de América Latina y el Caribe* Nº 6, Flacso/ UNESCO/ Nueva Sociedad, Caracas: 9-17.

MAYORGA, René Antonio. 2003. "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia". En LANZARO, Jorge (ed.) ***Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina***. Buenos Aires, CLACSO: 101-135.

MAYORGA, René Antonio. 2004. "La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias". *Cuadernos del CENDES*, Año 21, Nº 57: 83-114.

MAYORGA, Rene Antonio. 2005. "La crisis del sistema de partidos políticos y el experimento de gobierno sin partidos en Bolivia". *Revista Futuros* Nº 9, Vol III, La Paz, Bolivia.

MATAS, Jordi. 1999. "Los partidos políticos y los sistemas de partidos". En CAMINAL BADIA, M.; ***Manual de Ciencia Política***, Tecnos, España.

NOHLEN, Dieter. 1995. ***Sistemas electorales y partidos políticos***. Fondo de Cultura Económica, México.

ORIOL PRATS, Joan. 2003. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". *Revista Instituciones y Desarrollo* 14, Instituto de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.

PACHANO, Simón. 2006. "El peso de lo institucional: Auge y caída del modelo boliviano". *América Latina Hoy* 43, Ediciones Universidad de Salamanca: 15-30.

PRATS I CATALÀ, Joan. 2001. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano; Marco conceptual y analítico". *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 10, Instituto de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona: 103-148.

QUINTANA, Juan Ramón. 2005. "Bolivia, entre la crisis y el caos: ¿Existe una salida negociada?". *Análisis de Coyuntura* OPSA Nº 11, Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro.

RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo. 2001. "Viejo y nuevo. Partidos y sistemas de partidos en las democracias andinas". *Nueva Sociedad* Nº 173, Caracas.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. 2003. "CONDEPA y UCS: el declive del neopopulismo boliviano". *Revista de Ciencia Política XXIII*, Santiago: 67-98.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. 2006. "Análisis de la elección presidencial de 2005 en Bolivia". *América Latina Hoy* 43, Ediciones Universidad de Salamanca: 31-61.

SARTORI, Giovanni. 1996. ***Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados***. Fondo de Cultura Económica, México.

SARTORI, Giovanni. 2005. ***Partidos y sistema de partidos. Marco para un Análisis***. Alianza Editorial, Madrid.

TANAKA, Martín. 2006. "Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales". *Working paper* 324, Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University.

URZÚA, Raúl. 1998. "¿Son gobernables nuestras democracias?". En URZÚA, R. y AGÜERO, F. (Comp.) *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

VERDESOTO, Luís. "La crisis de Bolivia y la representación". *Revista ICONOS* Nº 18, FLACSO- Ecuador, Quito: 122-132.

RESUMEN DE SIGLAS PARTIDARIAS

ADN;	Acción Democrática Nacionalista
COB;	Central Obrera Boliviana
CONDEPA;	Conciencia de Patria
CSUTCB;	Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
MAS;	Movimiento al Socialismo

MBL; Movimiento Bolivia Libre

MIP; Movimiento Indígena Pachakuti

MIR; Movimiento de la Izquierda Revolucionaria

MNR; Movimiento Nacionalista Revolucionario

MRTKL; Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación

NFR; Nueva Fuerza Radical

PODEMOS; Poder Democrático y Social

PS-1; Partido Socialista Uno

UDP; Unión Democrática Popular

UCS; Unión Cívica Solidaridad

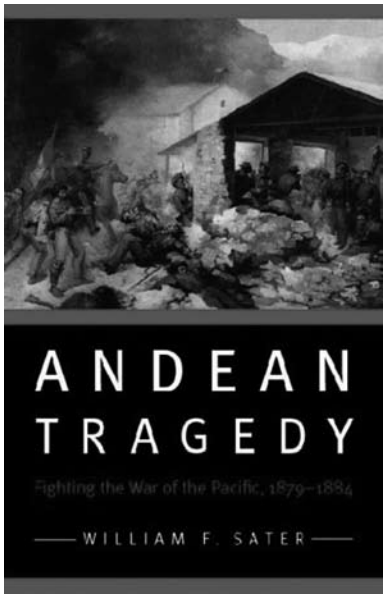
RECENSIÓN DE LIBRO

COMENTARIO CRÍTICO DE LA HISTORIA

Libro "TRAGEDIA ANDINA"* ∞

ARTURO CONTRERAS POLGATI**

INTRODUCCIÓN



La historia hispanoamericana nunca deja de sorprendernos. Fuimos en el pasado miembros de un imperio, de un gran imperio. En épocas de Carlos V, sobre los dominios españoles no se ponía el sol. Durante los tres siglos de promedio que duró La Colonia, muchos criollos debieron distinguirse en los asuntos públicos no sólo en las colonias sino también en la metrópolis. Pero sus nombres y lo que hicieron se ha perdido en la noche de los tiempos.

Luego vino la Independencia. Los odios engendrados por esa guerra civil llevaron a los pueblos americanos a romper con su historia colonial. De hecho, en muchos países pareciera que la historia comienza con su independencia… y se empieza a escribir una nueva historia, la cual centra sus relatos en la visión con que cada país va construyendo la crónica de su individualidad.

Así, la historia que más se acerca a la verdad deviene en la más desconocida; en tanto que aquella que forma parte de las tradiciones populares, no siempre refleja la realidad objetiva de los hechos. De tal manera, el mito, que toca las fibras más sensibles del corazón, empieza a apoderarse de la vida cotidiana y del conocimiento afectivo de los pueblos.

En un par de generaciones, ese factor afectivo-pasional emergió como uno de los principales forjadores de las conciencias nacionales, las cuales se alimentan de las narraciones cotidianas, reforzando la imagen que las naciones se van formando de sí mismas, de sus vecinos y de aquellos con los que se han relacionado

---

* ***"Andean Tragedy: Fighting the War of the Pacific, 1879-1884"***, autor William F. Sater, Ed. Nebraska University Press, Nebraska, Estados Unidos, 2006.-

** Doctor en Estudios Americanos, mención Relaciones Internacionales, Universidad de Santiago de Chile. Actualmente es Director de la Cátedra de Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile. acontreras@anepe.cl

∞ Fecha de Recepción: 050907
Fecha de Aceptación: 031007

en el pasado. Con ese espíritu los pueblos americanos comienzan a escribir su historia, destacando sus aciertos, matizando sus errores y, en no pocas ocasiones, transfiriendo a terceros la causa de sus limitaciones.

Este fenómeno se constata con mucha frecuencia en la historia nacional de las guerras americanas, de cuyo derroche de heroísmo y sacrificios surgen nuevos mitos que se yerguen intangibles, forjando visiones propias y "del otro" que atan a los países a las "verdades" que se han ido levantando con el tiempo. Sin embargo, vista la crónica de las guerras en su conjunto, quedan en evidencia hechos que la Historia Militar no puede soslayar.

La última gran guerra y la visión de su historia por William Sater

La Guerra del Pacífico fue la última de las grandes guerras sudamericanas. En realidad, la última guerra total que se dio en la región. Sus efectos aun hoy gravitan en la vida de Chile, de Perú y de Bolivia en función de la percepción que se han formado sus respectivos pueblos sobre cómo ésta se produjo y se llevó a cabo. Cada uno tiene una visión de sus campañas, de las batallas y de las alternativas generales del conflicto, las cuales refuerzan las convicciones adquiridas y, en algunos aspectos, adolecen de una cierta imparcialidad tanto en sus razones como en la narración de sus acontecimientos.

En este sentido, Sater sigue el mismo riguroso camino del método que han seguido estudiosos sistemáticos de la guerra como J. F. Fuller,[1] Michael Howard[2] o Robert Scheina,[3] entre otros, todos los cuales han tratado de superar las contradicciones objetivas que exhiben las interpretaciones estrictamente nacionales de toda guerra, la cual, como destaca Prohudoun, *"constituye el mayor drama de la vida de la humanidad"*,[4] así como de los pueblos que la padecen en particular, circunstancia de la que, por cierto, nuestra Guerra del Pacífico no constituye una excepción.

Este método, sin duda, se ha transformado en la clave para los estudios contemporáneos de la Historia Militar, ya que permite deducir conclusiones centradas en aquello que verdaderamente es importante para los estudiosos de la guerra: aprender y sacar experiencias con valor de uso de los acontecimientos y hechos de la guerra.

De tal manera, las descripciones, datos y narraciones que William Sater desarrolla en su libro, trascienden con mucho a la narración unilateral de las alternativas de la guerra.

1 FULLER, J.F. ***Batallas Decisivas del Mundo Occidental***. Ediciones Ejército. Madrid, 1985.
2 HOWARD, Michael. ***Las Causas de las Guerras y otros Ensayos***. Ediciones Ejército. Madrid, 1987
3 SCHEINA, Robert L. ***Latin America's Wars***. Brassey's, Inc. Washington D.C., 2003.
4 PROHUDON, N. ***La Guerra y la Paz***. Imprenta de los Huérfanos. Madrid, 1916.

El análisis de las causas reales y aparentes del conflicto; la correspondencia entre los objetivos políticos, estratégicos, operativos y tácticos; los dispositivos estratégicos y los cómputos de fuerzas en lo general y de las campañas, batallas y combates en particular; la estructura de toma de decisiones de los ejércitos; las doctrinas imperantes; la experiencia y la formación de los mandos; el entrenamiento de las tropas; el equipamiento y tecnologías en uso; las concepciones estratégicas, operativas y tácticas de los ejércitos y sus sistemas logísticos; las formas de llevar a la práctica lo planificado, y la asimilación de las experiencias de las grandes guerras de la época, entre otras consideraciones, hacen de este libro un aporte singular.

Su análisis del desarrollo secuencial y contextual de las campañas permite llegar a conclusiones que sorprenden. Fortalezas bien o mal empleadas; debilidades solucionadas o persistentes; oportunidades estratégicas, operativas y tácticas aprovechadas o perdidas; necesidades satisfechas o carencias persistentes; imperativos estratégicos no cumplidos etcétera, se transforman en datos objetivos que permiten entender las decisiones de los comandantes en campaña en su triple dimensión humana, profesional y circunstancial.

Por tal razón estimo que este libro de William Sater constituye una contribución importante a los estudios de la Guerra del Pacífico. Sus juicios, de hecho, trascienden a los mitos y creencias desde el momento que aborda el estudio de las campañas en forma sistemática y con parámetros de análisis bien definidos.

Puede que algunas de sus conclusiones o afirmaciones puedan resultar incómodas o sorpresivas, sin embargo, ahí están también a disposición del lector las fuentes primarias y secundarias que el autor tuvo a la vista y que, en consecuencia, las avalan. Estas fuentes abarcan todo el amplio espectro del desarrollo de la guerra, y de ellas surgen explicaciones que adquieren significación racional en función de la lógica de la política, de la estrategia, de la táctica y de otras disciplinas asociadas a la guerra como la geografía, por ejemplo.

No hay en su descripción juicios de buenos ni malos, sino simplemente hechos, acontecimientos o acciones llevadas a cabo por comandantes y soldados en medio de circunstancias concretas. No calla sus errores ni sus problemas de personalidad o de competencias, pero tampoco silencia sus virtudes; es imparcial en el juicio de las alternativas del combate a la vez que crítico, severamente crítico, con los objetivos y razones de la conducción política.

Por sus páginas se suceden campañas tras campaña –marítimas y terrestres– que permiten formarse una idea general de la guerra y de sus circunstancias, así como de las características de las fuerzas en combate. En un análisis integrado de capacidades humanas y materiales, concluye, por ejemplo, por qué los mandos solían resolver determinadas maniobras o adoptaban ciertas formaciones de

tácticas cuando disponían de armas que les habrían permitido efectuar otro tipo de combate,… tal vez menos costoso en términos de vidas humanas, como suele criticárseles en la perspectiva del tiempo. En ese contexto, plantea el contraste que existe entre lo que se puede hacer con el material que se tiene y lo que razonablemente se puede hacer con las capacidades humanas disponibles, como las dos caras de una misma realidad. He ahí una gran diferencia.

Por ejemplo, trasciende así al juicio simple que se suele hacer a los generales en jefe por no haber maniobrado en escenarios que eran aptos para ello, contradiciendo las experiencias de las guerras europeas y de la Guerra Civil norteamericana recién concluidas. De hecho, Chile había incorporado a su equipamiento el más moderno material de artillería, fusiles y ametralladoras, entre otros, lo cual, en teoría, le permitía aplicar las tácticas de un orden disperso en el marco de una guerra de maniobra.

Pero Sater concluye: *"El ejército chileno rehuía las tácticas de maniobra por las mismas razones que lo hacían los aliados… Obviamente había condiciones objetivas que limitaban sus habilidades para maniobrar…"*,[5] y analiza el terreno, la formación de los mandos, las experiencias prácticas de la Guerra de Arauco, las comunicaciones etc.

Destaca que desde el punto de vista de los acontecimientos, los aliados **sólo** tuvieron la oportunidad de maniobrar en Dolores donde tuvieron la iniciativa, y los chilenos **sólo** en Tacna y Chorrillos. Pero en el resto de las acciones, el terreno impuso la maniobra. La pregunta es ¿por qué cuando pudieron maniobrar no lo hicieron? Lo significativo del problema, como señala Sater, radica en la experiencia y formación de los mandos, así como en el entrenamiento de las tropas. ¿Qué es lo que los comandantes podían hacer con ellas con razonables expectativas de éxito?

En tal sentido, las recriminaciones históricas que se han formulado, entre otros, a los Generales Buendía del Perú y a Baquedano de Chile, así como al Ejército boliviano, encuentran un sólido mentís en argumentos estructurales, funcionales y tácticos relativos a la fuerza, y en explicaciones lógicas, fundadas y documentadas respecto de las razones que tuvieron los comandantes para resolver como lo hicieron, y que el autor expone con riguroso criterio técnico–militar en su libro.

Un aspecto que merece una atención especial, es su análisis sobre el efecto que tenía en las decisiones militares la dependencia de las líneas de comunicaciones y de una logística que era en gran medida civil y no militar. Nuevos cuestionamientos surgen de estas circunstancias: ¿Estaba el parque logístico en

5 SATER, William. ***Andean Tragedy***. Nebraska University Press. Nebraska, 2006, p. 352.

condiciones de seguir y alimentar una maniobra envolvente, como la que los generales Maturana y José Francisco Vergara sugerían al General Baquedano frente a las defensas de Chorrillos?, ¿Tenía el Ejército chileno las tecnologías de señales y de comunicaciones que requería una maniobra de este tipo?

En fin, éstas y otras preguntas de similar tenor aplicadas a chilenos, peruanos y bolivianos, encuentran en la argumentación del Dr. Sater una lógica y fundada respuesta, basada en las circunstancias generales y específicas de cada caso. Las diferentes concepciones tácticas que tenían los oficiales formados en escuelas bajo el método del **Estudio de la Guerra** y aquellos formados en la **Experiencia de la Guerra**, era muy marcada y sus efectos se hacían sentir en los diversos niveles de la conducción, aspectos que ayudan a hacer luz sobre la justicia de los juicios de la historia.

Muy interesante es el cálculo de potenciales y de fuerzas al inicio de las hostilidades y conocer cómo éstos van cambiando con el desarrollo de las operaciones incidiendo en las debilidades, fortalezas y limitaciones de los ejércitos en el campo de batalla; su relación con los objetivos estratégicos y políticos de cada campaña, y la incidencia que tenía en los cómputos de bajas la falta de servicios de sanidad en campaña estructurados. Entre otros, estos son temas que Sater aborda sin timidez estimulando el espíritu crítico en el estudio de la historia militar de ésta, la última gran guerra sudamericana.

En conclusión

Me ha gustado y entusiasmado esta visión del historiador William Sater. No sólo por su imparcialidad, que por lo demás es lo que se espera de un historiador que es, por completo, ajeno a los afectos y sentimientos de los países involucrados. Plantea tantos desafíos para el estudio militar de esta guerra, en el ámbito táctico–técnico, que sin duda nos faltará tiempo para asumirlos todos. Pero por sobre todo, me gusta “Tragedia Andina”, en su nombre en español, porque ha profundizado en mí el respeto por el valor y el tesón de nuestros adversarios de entonces, así como por el de nuestros muchachos que nos llevaron a la victoria.

Es aquí donde creo que, más allá del conocimiento puro que nos entrega este libro de algo que se supone conocemos, nos muestra una línea de aproximación al tema que puede ayudar a mitigar los efectos de una guerra que hasta hoy gravita en las relaciones de nuestros países y en el ánimo de nuestros pueblos. No podemos hacer nada frente a los hechos del pasado, los cuales cambiaron nuestra suerte, pero sí podemos tratar de ser lo más objetivos posibles para que los mitos del pasado no dominen nuestro juicio y, por el contrario, nos faciliten la construcción de un futuro compartido.

LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

PRESENTACIÓN

(EFECTUADA POR EL GENERAL DE AVIACIÓN JAVIER ANABALÓN QUIROZ,
DIRECTOR DE LA ANEPE, AÑO 2005)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Institución de Educación Superior de acuerdo a la ley N° 19.584, que modifica la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, debe desarrollar, además de su función como docente, actividades de investigación y difusión, destinadas a incrementar los conocimientos en materias de seguridad y de la defensa.

Por lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, se ha dado un gran énfasis en la función de investigación, llevando a cabo un sistema en el que se llama a concurso público para el desarrollo de investigaciones relacionadas con la seguridad y la defensa a toda la comunidad nacional.

Sin perjuicio del proceso de investigación concursado, con los académicos de la ANEPE también se desarrolla otro sistema paralelo, pero plenamente complementario al sistema público.

Con este proceso se busca estimular la participación de investigadores civiles y militares en esta importante temática del quehacer del Estado, colaborando con ideas modernas e innovadoras que ayuden a las autoridades en su rol decisional, o que contribuyan al desarrollo del debate académico propio de la comunidad de la defensa.

Con la presentación a la comunidad académica nacional del libro “Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico”, de los autores señores Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati, se da inicio de la publicación de la serie “Colección de Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos", en la que se difundirán los trabajos más destacados que se desarrollan en el área de investigación académica que se lleva a cabo en este instituto, tanto en el sistema público, como en el interno.

Con esto se espera contribuir al fortalecimiento de la función seguridad y defensa del gobierno de Chile.

Libro : Nº 1
Título : Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico
Autores : Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati
Páginas : 375
Año de Edición : 2002

Los *Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico* se basan esencialmente en los principios expresados en las Convenciones de Ginebra (1949) y sus Protocolos Adicionales (1977). En este sentido, los autores identifican certeramente aquellos elementos que sirven de guía al momento de discriminar en combate entre el soldado profesional y la víctima, como ser humano que sufre. Actualmente, 166 Estados son parte de los Convenios, generando así una amplia base de apoyo y constante debate respecto del desarrollo del Derecho Internacional Humanitario establecido y defendido por las Convenciones.

Libro : Nº 2
Título : La Comunidad de Defensa en Chile
Autores : Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina
Páginas : 101
Año de Edición : 2002

El interés que motiva el desarrollo de esta investigación radica en –a juicio de los investigadores– la confusión que existe en el ámbito académico y político sobre qué es una Comunidad de Defensa y cuáles son sus principales implicancias.

Un ejemplo de lo antes señalado lo constituye la propia convocatoria que hace este concurso de investigación, cuando en la fundamentación del tema se indica que respecto de la Comunidad de Defensa se debe "proponer su conformación, funciones, aspectos legales, etc.".

Por otra parte, el hecho de que la seguridad y la defensa sean funciones primarias del Estado y una responsabilidad de toda la sociedad y no sólo de los militares, en sentido genérico, lleva a reflexionar sobre el rol que desempeña o que se espera que desempeñe esta Comunidad de Defensa, sobre todo en lo que respecta al desarrollo del debate previo a la toma de decisiones por parte de la autoridad competente.

Desde una perspectiva más bien temporal, es menester destacar que a comienzo de los años noventa, coincidente con el proceso de reinserción democrática, eran muchas las personas que estaban interesadas en la temática de la seguridad y la defensa. Este hecho se debió posiblemente al desconocimiento que el mundo civil tenía sobre el mundo militar por una parte y, por otra, a la situación política del país; ambos hechos coadyuvaron a la notable participación de civiles y militares en reuniones académicas, conferencias, foros y paneles, en los que se exponían los distintos puntos de vista de personalidades nacionales y extranjeras, donde además existía gran cobertura de los medios de comunicación.

Libro : Nº 3
Título : Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis
Autor : Aquiles Gallardo Puelma

Páginas : 385
Año de Edición : 2003

El conflicto es un fenómeno propio de la esencia de las relaciones internacionales. Un autor sostiene que un *"conflicto ocurre cuando las partes se hallan en desacuerdo con respecto a la distribución de recursos materiales o simbólicos y actúan movidas por la incompatibilidad de metas o por una profunda divergencia de intereses"*. Se reconoce al conflicto como un fenómeno pluricausal y altamente complejo, características que condicionan a la vez a las que ha de poseer la crisis, como etapa componente del conflicto y que puede terminar en la guerra.

Un manejo adecuado de la crisis, consecuentemente, es la alternativa al desenlace violento. La crisis es una etapa fundamental en el proceso decisional político-estratégico y, en atención a su importancia, ha sido estudiada desde distintos enfoques con abundante uso de experiencia histórica. La teoría, construida sobre bases empíricas, se concentra en lo que permite concluirse de casos mal llevados que terminaron en tragedias como las dos guerras mundiales; en las decisiones que moldearon la Guerra Fría y las guerras "calientes" como las de Corea y Viet Nam, y en los casos donde la crisis ha sido conducida hacia la distensión, donde destaca el estudio de la "crisis de los misiles" de 1962.

El manejo de crisis interesa entonces en un sentido de administración del conflicto, a objeto de avanzar a que *"se haga algún día posible, no la utópica erradicación absoluta del conflicto, sino el convivir armónicamente con él, por difícil que hoy en día nos parezca"*.

Las crisis internacionales y en particular la naturaleza del proceso decisional han cobrado mucha importancia a nivel de superpotencias y grandes potencias, en razón de que la capacidad de destrucción masiva hace que su adecuada conducción puede significar la diferencia entre la vida y una catástrofe planetaria.

Libro : Nº 4
Título : Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica
Autora : Claudia F. Fuentes Julio
Páginas : 93
Año de Edición : 2004

En los atentados terroristas a Nueva York y Washington ocurridos el 11 de septiembre de 2001, murieron más de 3.500 personas, todas ellas civiles y de las nacionalidades más diversas. El terrorismo mundial –que tiene sus raíces en complejos conflictos que se desarrollan en territorios distantes– golpeaba suelo estadounidense, con lo cual se hizo evidente que en un mundo interdependiente las vulnerabilidades de algunos países pueden representar un riesgo para todas las personas

del mundo. Este nuevo contexto internacional impone la necesidad de generar un concepto más comprensivo de seguridad, en el que se integre de manera más efectiva no sólo las demandas a la seguridad de la nación, sino también y en forma prioritaria las múltiples vulnerabilidades que inciden en la seguridad de las personas.

En este trabajo se evalúan las distintas dimensiones de análisis involucradas en la conceptualización de la seguridad nacional y la seguridad humana, así como las consecuencias teóricas y prácticas de esta relación. Este texto se concentra en cinco aspectos fundamentales: a) analizar los cambios del sistema internacional desde el fin de la guerra y las implicancias que esto tiene en la ampliación de los concepto de seguridad; b) sistematizar las diferentes visiones de seguridad nacional y seguridad humana en la década de los noventa; c) evaluar las dimensiones teóricas y prácticas del concepto de seguridad humana; d) establecer marcos comparativos entre la seguridad nacional y la seguridad humana y sus alcances; e) establecer los desafíos y la agenda de la seguridad humana en Chile.

Libro : Nº 5
Título : Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional
Autor : Juan Carlos Verdugo Muñoz
Páginas : 101
Año de Edición : 2004

En el esquema de relaciones internacionales actual pareciera no ser posible definir la interacción de Estados y otros actores en términos absolutos de paz o guerra. En este contexto, la crisis internacional emerge como una condición de no-guerra y no-paz, que, en su calidad de "punto medio", no responde a las clasificaciones clásicas que se han manejado para sus extremos. El término de la relación universal bipolar fue uno de los factores que desató variados acontecimientos que, con el efecto catalizador de la globalización, provocaron la aparición de este fenómeno. Esta misma forma compleja de vincularse entre actores diversos se ha extrapolado hacia los métodos de competir por sus intereses, presentándose en la administración de conflictos moderna niveles intermedios de gran dinamismo.

Por lo anterior, se requiere explorar con mayor profundidad la dinámica de estas crisis y establecer pautas para su gestión eficiente, a través de lo que se ha llegado a denominar "maniobra de crisis". El aporte de esta investigación se orienta precisamente en esa dirección, al establecer sistemas y estructuras de gestión con el objeto de identificar, aislar y hacer frente a las emergencias, incluso antes de que éstas ocurran.

Asumiendo que las situaciones de crisis presentan al conductor político-estratégico un contexto confuso, con pocas certidumbres y con gran urgencia de decisiones, se requiere de un organismo adecuado, capaz de asesorar y apoyar al

gobierno en su responsabilidad de prevenir y, si el caso lo precisa, conducir lo más acertadamente posible las eventuales situaciones de crisis.

Libro : Nº 6
Título : La disuasión convencional, conceptos y vigencia
Autores : Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez
Páginas : 147
Año de Edición : 2004

Con la caída del Muro de Berlín y, subsecuentemente, el término de la Guerra Fría, resurgieron las esperanzas sobre el fin de la guerra, como instrumento político para la solución de los conflictos y el nacimiento de una nueva era caracterizada por el predominio de la paz y la cooperación mundial, llegándose hasta abogar por el término del concepto de seguridad nacional y la eliminación de las fuerzas armadas, sin embargo, los acontecimientos mundiales acaecidos desde 1989 hasta la fecha, particularmente *"nuevos conflictos, la irrupción de rivalidades étnicas que estaban enterradas por las fuerzas del bipolarismo de la Guerra Fría, aspiraciones nacionalistas, divisiones, entre otros hechos"*, han demostrado que dichas corrientes de pensamiento estuvieron muy alejadas de la realidad, confirmándose que *"el conflicto es algo que no puede separarse de la idea de sociedad, porque ambos se producen simultáneamente"*.

Dada esta realidad, en la consecución del bien común de la sociedad, que constituye su fin último, una de las principales funciones del Estado continúa siendo la seguridad nacional, entendida como *"la condición que logra un país cuando sus intereses nacionales están a resguardo de interferencias importantes, producto de acciones que se han tomado en el ámbito del desarrollo nacional, en un sentido amplio, y en el ámbito de la Defensa Nacional"*.

De lo anterior se desprende que la seguridad nacional se materializa a través del desarrollo sustentable y armónico de todas las áreas del quehacer de un país y, también, mediante la ejecución de *"medidas que el Estado debe adoptar para neutralizar o resolver un conflicto externo"*.

Libro : Nº 7
Título : La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances
Autora : Astrid Espaliat Larson
Páginas : 95
Año de Edición : 2004

Cuando los estudiosos del derecho internacional del mañana analicen lo acaecido en los últimos años, concluirán que uno de los rasgos más importantes de esa época fue la proliferación de los tribunales internacionales.

Desde 1989, casi una docena de cuerpos judiciales han sido creados o han sido profundamente reformados, en comparación con los escasos seis o siete previamente existentes.

Además, este cambio cuantitativo ha sido acompañado de una importante expansión y transformación de la naturaleza y competencia de los órganos judiciales internacionales. Dentro de este proceso de multiplicación y diversificación de los órganos judiciales, surgen aquellos dotados de competencia para sancionar las ofensas que han sido consideradas como las que revisten mayor gravedad. En este contexto, surgen los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda y más recientemente, la Corte Penal Internacional. La Corte Penal Internacional, creada por el Estatuto de Roma, surge como el primer órgano jurisdiccional de carácter permanente cuya competencia le permite enjuiciar a aquellos individuos que hayan cometido los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de agresión o de guerra.

La creación de la Corte Penal plantea de inmediato la pregunta relativa a cuál es el lugar y papel que corresponde a este órgano en el sistema jurídico internacional contemporáneo. Esta interrogante adquiere mayor relevancia cuando se considera la objeción que Estados Unidos planteó al Estatuto de Roma: que éste haría posible la persecución por motivos políticos de los integrantes de una operación de paz que tuviesen su nacionalidad.

Libro : Nº 8
Título : Operaciones de Paz: tres visiones fundadas
Autores : Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort
Páginas : 439
Año de Edición : 2005

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), consciente de la relevancia que han ido adquiriendo las operaciones de paz en el actual mundo globalizado y cómo esta modalidad de empleo de las FF.AA. –fuera de su territorio–, necesita un mayor desarrollo conceptual, ha seleccionado en esta oportunidad tres interesantes trabajos de investigación académica, que dan cuenta de tres tópicos distintos pero relacionados y que se refieren a variados aspectos de la participación de las FF.AA. de Chile en misiones de seguridad internacional.

En esta óptica, los trabajos de investigación resaltan, en primer término, las formas de empleo de las Fuerzas Armadas de Chile en las crisis internacionales, en misiones de paz de Naciones Unidas y su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y, en segundo lugar, el marco legal aplicable a este tipo de operaciones y a sus consecuencias jurídicas. Los trabajos

son de gran actualidad y plena vigencia, especialmente cuando nuestro país se encuentra aumentando su participación en operaciones de paz.

Las operaciones de paz son iniciativas complejas en la medida que en éstas se conjugan elementos políticos, jurídicos, militares, sociales, de salud y muchos otros, de una manera no siempre armónica y, en ocasiones, en aparente contradicción. En esta perspectiva, resulta fundamental contar con un marco de referencia teórico que oriente el actuar del Estado en esta materia, de manera permanente y en una forma que trascienda a determinada administración. Por otra parte, uno de los aspectos más complejos de las operaciones de paz es precisamente el que dice relación con los distintos regímenes jurídicos que se presentan en su ejecución, tanto respecto del personal desplegado cuanto en lo que se refiere al mandato de la misión y que define lo que ésta está habilitada a hacer en la zona de operaciones. No menos relevante y complejo es la aparente antinomia que se produce entre el Principio de no Intervención, uno de los pilares del Derecho Internacional Clásico, y la intervención humanitaria, que se justifica en términos de evitar sufrimientos masivos a poblaciones inermes y usualmente inocentes en los conflictos armados, sean éstos de raigambre doméstica o de tipo internacional.

Libro : Nº 9
Título : Alcances y realidades de lo Político-Estratégico
Autor : Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Páginas : 104
Año de Edición : 2005

La civilización griega, fundamento de nuestra actual cultura occidental, muy tempranamente se introdujo en la creación y análisis de dos conceptos cuya vigencia se ha mantenido a lo largo de los siglos y que, en la actualidad, son objeto de profundos y sistematizados estudios. Ellos son “la Política” y “la Estrategia”.

En torno a ambos términos se han generado leyes, teorías, doctrinas, principios y procesos o procedimientos que, sin temor a equivocarse, llevan a que se pueda, en cada caso, hablar de “lo político” o de “lo estratégico”, cuando nos adentramos en la esfera de cada uno de ellos.

Aún más, la profusa producción de fundadas y solventes definiciones y estudios han ido incorporando en la conciencia del público no especialista una idea o concepto general de lo que cada uno de ellos significa.

Es así como es ampliamente aceptado que “lo político” está referido al ejercicio del poder en la conducción del Estado, tanto en la lucha de las ideas para acceder a dicha conducción, como en el empleo de los instrumentos que la institucionalidad pone a disposición de la autoridad, una vez en el poder, para el logro de los objetivos.

A su vez, se acepta que "lo estratégico" se manifiesta en el empleo razonado de medios de fuerza, generalmente militares, con procedimientos específicos, en contra de medios similares que se les oponen, cuando la resolución de situaciones de conflicto relacionadas con los objetivos del Estado se realiza mediante ese expediente.

Sin embargo, en nuestra cultura nacional referida a la Seguridad y Defensa, en cierto momento se acuñó el concepto "Político-estratégico", insinuándose, a través de la unión o integración gramatical de ambos términos, una suerte de contacto que pudiere entenderse como yuxtaposición, superposición parcial o total o una simbiosis de estos.

A partir de lo político-estratégico han surgido procesos y actividades que portan tal calificativo como Conducción Político-estratégica, Inteligencia Político-estratégica, Apreciación Global Político-estratégica y otros.

No obstante lo anterior, en la medida que el uso del término se ha ido generalizando, se ha advertido la existencia de interpretaciones diversas, que pudieren conducir a errores y confusiones respecto de roles y responsabilidades de autoridades e instituciones en el marco de la Seguridad y Defensa.

Libro : Nº 10
Título : La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX"
Autores : Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas : 200
Año de Edición : 2005

Históricamente es posible identificar una nítida influencia de EE.UU. en la generación de la idea colectiva frente a las amenazas extracontinentales, en perfecta sincronía con el manejo de sus principales intereses. Pero esta visión casi uniforme se vio estructuralmente afectada por el cambio más trascendente del siglo XX, como fue el desmoronamiento del imperio soviético, que conllevó, en lo inmediato, el fin de la Guerra Fría y el inicio de un nuevo paradigma mundial.

Las transformaciones en la región no se hicieron esperar, siendo tal vez una de las más notables el vertiginoso tránsito hacia una nueva percepción de amenazas, quedando claro que éstas mutaron hacia otras esferas, así como se hizo difuso el peligro de agresión a la región, alterando significativamente el orden de prioridades internacionales.

En efecto, al combinar los cambios en las prioridades con la diversificación de las percepciones, surge la cuestión de las subregiones, en tanto los problemas tienden a visualizarse en forma diferida, asumiendo que sus efectos difícilmente

afectarán a la región en su conjunto, especialmente porque la permeabilidad frente a cada problema es radicalmente diferente, según sea la sociedad o grupo de sociedades de que se trate.

Tal vez, en esta última afirmación radique una vertiente esencial del problema de la seguridad internacional en América, como es la dificultad para seguir asumiendo soluciones de conjunto, por poco efectivas que fueran, ya que los actores se han potenciado a partir del surgimiento de regímenes internacionales cada vez más relevantes.

Libro : Nº 11
Título : Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales
Autor : Iván Witker Barra
Páginas : 172
Año de Edición : 2005

El esquema *kissingeriano* para analizar cualquier relación bilateral apunta a dos opciones, o la cooperación sobre la base de una armonía subyacente o el equilibrio de intereses.

Obviamente que el cuadro bilateral chileno-boliviano no debería escapar a aquella lógica, pues no lo hizo durante todo el siglo 20. Sin embargo, las crisis internas del 2003 y 2005 indican la probabilidad de una excepción. La armonía subyacente, si la hubo, parece esfumarse. Los imperativos políticos estratégicos sólo puede definirlos una elite consolidada.

Este trabajo, compuesto por análisis cuantitativos y cualitativos de la crisis de 2003 reflejada en la prensa chilena, así como por un examen de los principales elementos de contexto (evolución cronológica, característica de los problemas, detalle de los componentes de la crisis y aspectos biográficos de sus protagonistas) más una sucinta reflexión sobre el concepto **poder simbólico**, o sea la capacidad para alcanzar objetivos deseados en la arena internacional a través de recursos **non sequitur** y de beligerancia mediática (e.i. explotación de imágenes, seudoimágenes, distorsiones, compulsiones), constata: 1) La elevación al rango de agente político de turbas descontroladas que derriban el Gobierno constitucional y que plantean temas internacionales controversiales, como el surgimiento de actores no estatales generadores de inestabilidad; 2) El cambio en la naturaleza de las demandas indígenas, principalmente aymará, haciéndose audibles reivindicaciones territoriales fuera del contexto histórico contemporáneo, lo que no sólo conlleva un proceso de fragmentación identitaria, sino potencialmente fragmentación territorial; 3) La exacerbación del sentimiento antichileno por parte del movimiento contrario a Sánchez de Lozada, y del gobierno que le sucede, tensionó las relaciones bilaterales y añadió un elemento problemático a la crisis, la conflictividad discursiva; y 4)

La incapacidad de la institucionalidad vigente para contener las demandas sociales producto de la agudización de los problemas económicos, lo que habla de una evanescencia de las fuentes de poder del Estado.

¿*Cui bono* la crisis boliviana? La respuesta es concluyente. Tras lo vivido el 2003 y el 2005, no sirve a nadie. La única damnificada es la estabilidad subregional.

Libro : Nº 12
Título : Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador
Autor : Hernán L. Villagrán Naranjo
Páginas : 81
Año de Edición : 2005

Se aborda desde la perspectiva del análisis de sistemas–mundiales, el tema de la factibilidad de un sistema de seguridad subregional en el MERCOSUR ampliado. En este contexto, se analiza el rol del proceso de globalización en la definición estratégica a adoptar por los Estados respecto de una mejora relativa de su posicionamiento en la economía global, un referente de creciente importancia en el sistema internacional. En base a la lógica predominante del sistema-mundial actual, se discuten las opciones de los países más exitosos en su proceso proinserción y los efectos de esta condición en la factibilidad de concretar un esquema de seguridad en un régimen de carácter periférico. Finalmente se sugieren/proponen lineamientos de política proinserción para Chile y las correspondientes a las consideraciones de seguridad al interior del MERCOSUR ampliado.

Libro : Nº 13
Título : La estrategia total. Una visión crítica
Autor : Galo Eidelstein Silber
Páginas : 298
Año de Edición : 2006

El presente trabajo es un estudio crítico de la teorización sobre la Estrategia Total elaborada por el General Beaufre, que representa la síntesis del pensamiento occidental sobre el arte de la guerra y especialmente sobre el arte de la consecución de los objetivos políticos. La crítica apunta a las categorías más básicas de esta construcción, por lo que alcanza al conjunto de planteamientos acerca de la gran estrategia que se ha impuesto en Occidente a partir de la Segunda Guerra Mundial bajo distintas denominaciones y bajo diferentes autorías.

Se muestra que los elementos de base que hacen arribar a esta concepción de estrategia total, obedece a la forma que adopta la política en la actual era de

la globalización de los poderes, los cuales, para presentarse en el ámbito teórico deben velar sus condiciones de surgimiento y existencia.

Se sienta la necesidad entonces de diseñar nuestros objetivos nacionales como país y nuestro planteamiento político-estratégico, teniendo conciencia de los intereses reales que hay tras los objetivos políticos de los sujetos que actúan a nivel internacional y tomando en cuenta que las potencias y los poderes que las sustentan están empeñadas en lograr una Estrategia Total.

Libro : Nº 14
Título : La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz
Autor : Mariano César Bartolomé Inglese
Páginas : 358
Año de Edición : 2006

Este trabajo tuvo como propósito contribuir a la reformulación de la Seguridad Internacional y actualizar la agenda que abarca este campo de las Relaciones Internacionales, a partir de la erosión de lo que hemos dado en llamar paradigmas westfaliano y clausewitziano.

El "*paradigma westfaliano*", de fuerte impronta teórica realista, identifica al Estado como actor *cuasi* único de los asuntos mundiales; plantea la dialéctica de Seguridad en términos interestatales, correspondiendo al Estado el rol tanto de objeto como de sujeto; prioriza al poder militar y sostiene la no injerencia en los asuntos internos de los Estados. A su turno, el "*paradigma clausewitziano*" disocia al instrumento de violencia legal de los Estados de la ciudadanía en general, e identifica como forma de empleo de tal violencia a la guerra, en su formato clásico de conflicto interestatal convencional.

Fruto de la erosión de ambos paradigmas, hoy la agenda de la Seguridad Internacional es más amplia y compleja que en épocas anteriores, abarcando *(inter alia)* actores de naturaleza no estatal; dinámicas transnacionales; empleos de la violencia en formas alternativas a la tradicional, y la flexibilización de los criterios de no injerencia.

En este marco, se destacan las llamadas "Nuevas Guerras", cuya principal manifestación son los conflictos intraestatales de raíz étnica; las amenazas transnacionales, cuyo caso paradigmático es el Terrorismo Internacional; y la modificación de los criterios de intervención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cambio que generó una ampliación del espectro de operaciones de paz.

Libro : Nº 15
Título : Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la polí-

tica exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití
Autora : Paulina Le Dantec Valenzuela
Páginas : 175
Año de Edición : 2006

El presente libro, a partir del estudio de los antecedentes y condiciones en que se desarrollaron las distintas agendas concertacionistas sobre la política exterior en la perspectiva de las Operaciones de Paz (OPAZ) de Naciones Unidas, propone hacer un estudio comparado de los gobiernos de Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar. Se establece cómo Chile se fue reinsertando lentamente en la política multilateral de Naciones Unidas, hasta encontrar su punto más alto en la actual participación en Haití.

Una de las principales razones del posicionamiento chileno en el ámbito de la política internacional descansa en la capacidad que ha tenido la clase dirigente, tanto civil, como militar, que ha aprendido a mirar más allá de la coyuntura y ha sido capaz de ponerse de acuerdo en políticas de largo plazo. Esto último es la gran fortaleza de Chile y se nos presenta como la gran oportunidad de posicionar a Chile como un actor relevante en la región, desde donde nos podamos proyectar a la nueva dinámica internacional del siglo XXI.

La participación activa de fuerzas militares y de orden en Operaciones de Paz de Naciones Unidas es una herramienta que cada día adopta mayor importancia y de la cual dispone la política exterior chilena para elaborar una política de cooperación internacional que sustente la visión multilateralista internacional.

Libro : Nº 16
Título : La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC
Autores : Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa y Ignacio Morandé Montt
Páginas : 130
Año de Edición : 2006

El fin de la Guerra Fría marcó un nuevo “reordenamiento” en el escenario internacional, dando paso a un nuevo panorama internacional, en donde se priorizan los intereses comerciales, siguiendo la tendencia a conformar bloques económicos. Es así como se enfrentan los nuevos desafíos y amenazas del nuevo orden internacional. Sin embargo, el cambio de escenario también implicó una nueva “reconceptualización” en el tema de la seguridad. En un mundo globalizado, en donde no existen las barreras y fronteras físicas, y donde prima la interdependencia entre los distintos actores internacionales, la seguridad ha tomado un papel protagonista en las agendas políticas, ya que la creciente apertura de los países y bloques eco-

nómicos, implica una mayor vulnerabilidad no sólo frente a ataques terroristas, sino que también frente a catástrofes naturales como tsunamis y terremotos. Eventos que marcan y dejan en evidencia esta vulnerabilidad son los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, y el tsunami que afectó a los países del sudeste asiático el año 2004. Cabe señalar que esta vulnerabilidad hace que el impacto en diversas áreas (como la económica o turística) sea más significativo y global, en cuanto al alcance de éstos.

La principal iniciativa del Foro APEC orientada a lograr un comercio seguro en la región con el mínimo costo para las economías miembro, es la denominada agenda STAR (Secure Trade APEC Region). La iniciativa STAR comprende un conjunto de actividades destinadas a prestar apoyo a las economías en sus esfuerzos para establecer un área de comercio seguro en la región. Estas actividades se concentran en sectores tales como la protección del transporte de carga, la seguridad de las naves mercantes, de la aviación y del movimiento de personas, del control de las fuentes de financiamiento del terrorismo y la promoción de la ciber seguridad.

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

IGM Talleres Gráficos