



# POLÍTICA y ESTRATEGIA

**MIGUEL A. VERGARA VILLALOBOS**

**BIEN COMÚN Y ALGUNAS  
REFLEXIONES SOBRE LA  
SEGURIDAD HUMANA**

**BORIS O. SAAVEDRA**

**EL POPULISMO EN AMÉRICA LATINA  
Y SU IMPLICANCIA EN EL SECTOR DE  
DEFENSA**

**PEDRO RIVAS NIETO  
PABLO REY GARCÍA**

**EL PROYECTO POLÍTICO DEL  
PARAMILITARISMO EN COLOMBIA.  
DESDE LA LUCHA CONTRA LA  
INSURGENCIA HASTA EL DESAFÍO AL  
ESTADO**

**FÉLIX BESIO ECHEVERRÍA**

**LAS OPERACIONES  
INTERNACIONALES DE ESTABILIDAD  
BAJO EL MARCO DEL PRINCIPIO DE  
SOBERANÍA DE LOS ESTADOS**

**CRISTIAN GARAY VERA**

**CONTROL INTERNACIONAL DEL  
AMBIENTE Y AMÉRICA DEL SUR**

**Nº 109**

**ENERO - MARZO**

**2008**

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)**

**Santiago de Chile**

# POLÍTICA Y ESTRATEGIA



**N° 109**

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS, PERÍODO ENERO - MARZO DEL AÑO 2008



# REVISTA

---

# POLÍTICA Y ESTRATEGIA

## PUBLICACIÓN TRIMESTRAL



### DIRECCIÓN DE LA REVISTA

#### Director

Julio E. Soto Silva

Coronel de Ejército en retiro, Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC.  
Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.

#### Editor y Secretario

Iván Rojas Coromer

### CONSEJO EDITORIAL

#### Presidente

General de Brigada Aérea (A) Carlos Stuardo Escobar

#### Vocales

##### Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. General de Ejército en retiro. Academia de Guerra del Ejército. Chile

##### Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Negocios Universidad Adolfo Ibáñez. Chile. Metrogas S.A. Chile

##### Cristián Le Dantec Gallardo

Magíster en Gestión de Negocios Internacionales - Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. General de Ejército - Director de Finanzas del Ejército. Chile

##### Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (C) Filosofía, Pontificia Universidad de Salamanca. Asesor del Ministro de Defensa Nacional. M.D.N. Chile

##### Gustavo Basso Cancino

Brigadier de Ejército en retiro. Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Política Estratégica en la ANEPE. Chile

##### Roberto Durán Sepúlveda

Drs.ès Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra - Suiza. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica. 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 Piuizzi Cabrera

Doctor en Sociología, de la Universidad Pontificia de Salamanca (España). Magíster en Ciencias Militares Academia de Guerra del Ejército. Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. General de Ejército en retiro. Mutualidad del Ejército y Aviación. Chile

IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

**Consejeros 2007/2008**

Franklin Barrientos Ramírez	Doctor en Ciencias Políticas - Università degli Studi di Milano - Italia	Universidades: La República - Central - Tecnológica Metropolitana. Chile
Mariano C. Bartolomé	Doctor en Relaciones Internacionales- Universidad del Salvador - Argentina	Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina
Arturo Contreras Polgati	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales - Universidad de Santiago de Chile	Coronel de Ejército en retiro. ANEPE. 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 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
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, Latindex (<http://www.latindex.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 N° 12. Adjuntando el diskette correspondiente o remitirlo por medio de correo electrónico.
  - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, sólo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el texto para una mejor comprensión de los lectores. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra.
  - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
  - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena

resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.

- 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 laboran 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 clave: 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](mailto:publicac@anepe.cl)



## SUMARIO

	Página
★ Editorial _____	11
★ Bien Común y algunas reflexiones sobre la seguridad humana _____ Magíster Miguel Á. Vergara Villalobos	13
★ El populismo radical en América Latina y su implicancia en el sector de defensa ___ Boris O. Saavedra	36
★ El proyecto político del paramilitarismo en Colombia. Desde la lucha contra la insurgencia hasta el desafío al Estado _____ Doctor Pedro Rivas Nieto Doctor Pablo Rey García	51
★ Las operaciones internacionales de estabilidad bajo el marco del principio de soberanía de los Estados _____ Licenciado Félix Besio Echeverría	71
★ Control internacional del ambiente y América del Sur _____ Doctor Cristián Garay Vera	97
★ Clase Magistral del Ministro de Defensa Nacional _____ Señor José Goñi Carrasco	117
★ Recensión de libro _____ Magíster Patricio Carvajal Aravena	137
* Libros "Colección de Investigaciones ANEPE" _____	141



---

## EDITORIAL

Iniciamos el año con un interesante conjunto de ensayos, que permitirán a nuestros lectores recibir diferentes visiones sobre temas que hoy están muy de actualidad en el ámbito de las relaciones internacionales, del quehacer nacional y que tienen de una u otra forma una estrecha relación con las materias relacionadas con la seguridad y defensa que es el objeto central de esta publicación.

También es necesario señalar que pese a que muchos autores y corrientes de pensamiento señalan que el Estado, como actor internacional, ha venido perdiendo su identidad y poder en este “nuevo orden” donde la globalización y sus efectos parecieran prevalecer, sigue siendo el Estado, tal como lo expresa nuestra Política de Defensa Nacional explicitada en el Libro de la Defensa Nacional 2002, el principal actor en el sistema internacional.

Hecho este comentario, el número 109 de la revista presenta un panorama general en cuanto a la evolución que ha tenido la noción de Bien Común hasta nuestros días, además de un análisis crítico sobre la seguridad humana propuesta por el PNUD-1994 –desde el punto de vista de la seguridad nacional–, tema interesante planteado por el Almirante en retiro Miguel A. Vergara Villalobos, quien señala que el Bien Común no se refiere sólo a los aspectos materiales, sino que se extiende al ámbito cultural, intelectual y moral.

En el segundo artículo nuestro colaborador venezolano, Boris O. Saavedra, nos plantea el fenómeno del populismo radical con características reformistas y su implicancia en el sector defensa, analizando ciertos casos de estudio, particularmente el de Venezuela. Según el autor, estos cambios están orientados a convertir la misión fundamental de las fuerzas militares como institución apolítica, no deliberante y con profesionales con dedicación exclusiva en actores políticos con papeles protagónicos en materia social, económica y política en reemplazo del liderazgo político civil, y la posible influencia que podría tener en el concierto regional.

Por otra parte Pedro Rivas y Pablo Rey, desde España, nos entregan un análisis de la forma en que el paramilitarismo derivado de las fuerzas de autodefensa colombianas buscan conformar un referente político, y así sustraerse a la acción de la justicia nacional e internacional y negociar políticamente con el gobierno como otro actor político válido.

Desde Uruguay, el licenciado Félix Besio nos indica que la soberanía westfaliana, antes idónea para resolver conflictos en ámbitos internacionales, hoy

está en entredicho como tal y se piensa en cambios de enfoque, involucrando las concepciones relacionadas con los derechos humanos, ello, según Besio, obliga a que los Estados en esta realidad globalizante tienen que hacer sus propias redefiniciones institucionales relacionadas con la soberanía y la legitimidad de las operaciones de estabilización en tanto intervenciones internacionales.

Finalmente, el Dr. Cristián Garay, nos advierte sobre el control y el interés global que se ha generado sobre nuestra región a raíz de la escasez de recursos y, en particular, sobre el recurso agua dulce, tema que cada día aumenta el interés de todos los ámbitos del saber y de dirección política.

Por el interés que despierta a la comunidad de la defensa hemos considerado incluir como documento en este número el discurso “A 30 años de la crisis del Beagle: los frutos de la paz”, tema central de la Clase Magistral con que el Ministro de Defensa Nacional don José Goñi Carrasco inaugurara el año académico de las academias superiores de las Fuerzas Armadas de Chile y los cursos de nuestra Academia.

Como siempre, invitamos a nuestros lectores a seguir con interés estos temas y, al mismo tiempo, motivarlos a contribuir con nuestra revista a través de artículos o ensayos que enriquezcan el debate en este apasionante mundo de la Seguridad y Defensa.

---

## BIEN COMÚN Y ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA SEGURIDAD HUMANA<sup>∞</sup>

MIGUEL Á. VERGARA VILLALOBOS\*

### RESUMEN

*El tema central es el bien común como fundamento de la sociabilidad humana, la cual el autor, basándose en Aristóteles, considera como natural al hombre. Se hace hincapié en que el bien común no se refiere sólo a los aspectos materiales sino que se extiende al ámbito cultural, intelectual y moral. Después de definirlo, se plantea la primacía del bien común por sobre el bien particular, y se explica lo que se denomina una desviación del bien común, que es considerarlo como algo externo y no inmanente al hombre. Seguidamente se analiza el individualismo que tiene una visión utilitarista del bien común; y el personalismo que, a partir de la racionalidad y libertad, asume a la persona como un centro autónomo absoluto. Con estos antecedentes, se presenta un panorama general en cuanto a la evolución que ha tenido la noción de bien común hasta nuestros días. Finaliza con un análisis crítico sobre la seguridad humana propuesta por el PNUD-1994 –desde el punto de vista de la seguridad nacional– según los antecedentes precedentemente expuestos sobre el bien común.*

**Palabras clave:** Bien común – sociedad – Estado Nación – individualismo – persona – seguridad humana – seguridad nacional.

### ABSTRACT

## PUBLIC WELFARE AND MEDITATIONS ABOUT HUMAN SAFETY

*The central matter is public welfare as basis of human sociability, matter that the author based on Aristotle, considers as natural for humankind. The author highlights the fact that public welfare it is not related only to material aspects but to cultural, intellectual and moral*

---

\* Magíster en Ciencias Navales y Marítimas con mención en Estrategia; Magíster en Filosofía en “The Catholic University of America”, Washington, D.C. A la fecha, se desempeña como Director del Centro de Estudios Marítimos y Antárticos de la Universidad Andrés Bello, en Viña del Mar. Chile. vergara441@tie.cl

∞ Fecha de Recepción: 260907

Fecha de Aceptación: 090408

*aspects as well. After defining it, the supremacy of public welfare goes over particular wellbeing, and it is explained as a deviation of public welfare, which we have to consider as something external and not related to men. The, the individualism is analyzed with a utilitarian vision of public welfare and personalism, that, from rationality and freedom, assumes the person as an absolute autonomous centre. With this background, we present a global panorama regarding the evolution of the notion of public welfare up to these days. This essay ends with a critical analysis about human security proposed by PNUD-1994 –from a national security point of view– according to antecedents before mentioned about public welfare.*

**Key words:** *Public welfare – society – Nation State – individualism – person – human security – national security.*

## INTRODUCCIÓN

Nuestro objetivo es analizar la noción de bien común con algún detalle para, a partir de esa exposición, revisar algunos de los planteamientos sobre la seguridad humana que fueron expresados en el Informe del año 1994 elaborado por el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). Lo correspondiente a la seguridad humana, lo examinamos en un artículo anterior donde, entre otros aspectos, planteábamos que se busca una *desvalorización de la función defensa* (que) *se debe, por una parte, al ambiente de euforia pacifista en que se gestó la noción de seguridad humana y, por la otra, a que el PNUD considera a la defensa como sinónimo de seguridad, y a ésta ajena al bien común.* Es este último aspecto el que queremos fundamentar con mayor propiedad, finalizando con algunas reflexiones críticas y conclusiones sobre la seguridad humana, a la luz de lo expuesto respecto del bien común.

## SOCIABILIDAD HUMANA

El ser humano necesita de otros congéneres para poder alcanzar la plenitud de su desarrollo. Aristóteles expresaba esto diciendo que *el hombre es un animal político*, es decir, la satisfacción de las necesidades individuales exige la asociación con otros hombres; por eso estimaba a la *polis* como algo propio de la naturaleza, algo que no dependía de las convenciones humanas, como podría ser un contrato o un pacto. El que la *polis* sea natural al hombre no significa que esta sea un derecho, ni que se pueda conformar sin dificultades y sacrificios. Es natural porque es el ámbito en que se adquieren y se ejercitan en plenitud las virtudes, y las virtudes son el camino para la perfección y felicidad del hombre en esta tierra;

por lo mismo, la *polis* es una comunidad esencialmente moral. Para Aristóteles, el fin de la comunidad política es la formación del *éthos* (carácter), de modo de obtener un tipo humano especial, *el hombre justo, capaz de realizar aquellas acciones que dan a la comunidad política la belleza de su orden*; por eso, en la *Ética a Nicómaco*, la moral es presentada como una introducción a la política. Además, según Aristóteles, la *polis* es el entorno en el cual los individuos pueden satisfacer en forma más eficiente sus necesidades gracias a la división del trabajo.

Los individuos están restringidos con respecto a la diversidad de tareas que pueden realizar, por lo que se ven imposibilitados de satisfacer el ansia de totalidad que anida en su naturaleza racional. Aunque en teoría no hay limitaciones, difícilmente un mismo individuo podría ser pintor, músico, filósofo, empresario y estadista; incluso genios como Leonardo da Vinci o Goethe evidenciaban significativas limitaciones. En beneficio de la eficiencia los hombres están obligados a especializarse, aún sacrificando mucho de sus intereses y capacidades personales; *solamente la unión de muchos puede remediar las deficiencias de cada cual*. Empero, contrariamente a lo que usualmente se piensa, la necesidad de apoyo mutuo no se limita a la división del trabajo, a la lucha contra el hambre y la sed, el frío y las enfermedades, etc., sino que también deben considerarse los *siempre crecientes y necesarios servicios que la sociedad proporciona a los individuos en la vida intelectual, estética, moral y espiritual*.

El marcado énfasis que se presta a las necesidades físicas que satisface la sociedad sugeriría que el propósito de la vida social se agota en el ámbito de los bienes materiales, y que *los bienes del espíritu son un problema estrictamente privado cuya consecución es una responsabilidad individual*. De esta forma, la vida humana se presenta como si fuese posible fraccionarla en una parte social destinada a satisfacer las necesidades materiales, y otra parte –la más noble– caracterizada por la espiritualidad que sería algo estrictamente personal. Este esquema claramente no resiste análisis si consideramos, por ejemplo, lo que la sociedad le aporta en el ámbito intelectual a un joven universitario que se está iniciando en las ciencias, comparativamente con una persona autodidacta que vive en un entorno primitivo, sin apoyo de profesores, bibliotecas, laboratorios, etc. En realidad, son invaluable los variados *conocimientos disponibles en nuestros colegios, universidades, centros de estudios, bibliotecas, etc.*; de hecho, *un matemático principiante puede hoy resolver problemas que habrían sido tremendamente difíciles para Arquímedes o Descartes*.

En el ámbito ético debemos considerar la acción constante, las más de las veces silenciosa, mediante la cual la sociedad infunde en cada uno de nosotros

alguna claridad de conciencia moral, algún deseo de preferir lo correcto por sobre lo incorrecto, y alguna constante energía para superar los períodos de crisis personal, situación que no se aprecia en períodos de normalidad. *Cuando ocurre un quiebre de las estructuras institucionales, como en caso de guerra, de revolución, o de grandes cataclismos*, la experiencia nos muestra que pronto surgen los saqueos a la propiedad privada y se incrementa la tasa de criminalidad. Esto sucede porque en mucha gente, que en situación de normalidad institucional serían ciudadanos decentes se produce un relajamiento de su conciencia moral y aflora la propensión a la perversión o a la desesperación. Es entonces cuando comprendemos la importancia de enseñar y fortalecer en común –desde siempre, desde la normalidad– las virtudes cardinales: fortaleza, templanza, justicia y prudencia. En una sociedad no todo puede ser control policial; como lo planteaba Aristóteles hace ya 2.600 años, es importante formar la conciencia moral de los ciudadanos, mediante la enseñanza y la práctica de las virtudes.

Incluso, más allá de los aspectos materiales, culturales o espirituales, debemos considerar que la vida comunitaria no se origina exclusivamente a partir de necesidades, de carencias, de pobreza, o de deseos insatisfechos de cualquier tipo. También existe una *sociabilidad, quizás menos conspicua pero no menos profunda, que procede de nuestra plenitud, de nuestros logros, de la abundancia, de una vida próspera y exitosa*; aunque sólo el amor divino es absolutamente desinteresado, existe en los seres humanos la necesidad de dar, de ser generosos, de actuar magnánimamente. En nuestra vida personal comprobamos que la necesidad de recibir no es menos real que la necesidad de dar como ocurre, por ejemplo, en el caso de una amistad sincera, o en los actos de solidaridad desinteresada. El ser humano en el acto de dar, junto con satisfacer la necesidad de otro, también encuentra una profunda retribución personal; con otras palabras, los hombres no seríamos humanos si se nos negara la oportunidad de sacrificio y amor desinteresado por otros. Así como tenemos la necesidad de recibir, también tenemos la de dar; incluso, el cristianismo postula que es mejor dar que recibir (*Hechos, 20, 35*). Esta inclinación *está tan profundamente arraigada en nuestra naturaleza racional que cuando se ve frustrada se genera en la sociedad un singular poder de auto-destrucción*.

## **EL BIEN COMÚN**

La vida comunitaria no es algo accesorio, sino una realidad existencial, necesaria para la realización individual, la que no se alcanza sin la presencia de otros, porque hay bienes que imperativamente deben ser comunes. El bien común no es sino el conjunto de bienes que los hombres, con sus distintas habi-

lidades, conforman al vivir en sociedad; bienes que le permiten su propio desarrollo intelectual, moral y material. La definición genérica clásica de bien común es la propuesta por el Concilio Vaticano II: *El conjunto de aquellas condiciones de la vida social que permiten a los grupos, y a cada uno de sus miembros, conseguir más plena y fácilmente su propia perfección*. Para la Iglesia esto supone a lo menos tres desafíos. Primero, el respeto a los derechos fundamentales e inalienables de la persona humana. Segundo, el bienestar social y el desarrollo necesario para llevar una vida verdaderamente humana. Y tercero, asegurar la paz, la que se expresa en la estabilidad y la seguridad de un orden justo; además, considera que el bien común fundamenta el derecho a la legítima defensa individual y colectiva.

El bien común es el fin último del Estado Nación y, como tal fin, constituye el fundamento de la política, dado que la principal responsabilidad de ésta es ordenar los medios para la consecución de ese fin; y la expresión jurídica de ese orden es la ley. Por eso podemos decir que *la política es la gestión del bien común y su logro es el criterio de juicio de las acciones de los gobernantes*; y, por lo mismo, Santo Tomás define la ley humana como *una disposición racional, ordenada al bien común y promulgada por quien tiene a su cargo la comunidad*. En última instancia, el objetivo de la ley es *inducirnos a obrar o dejar de obrar con vistas al cuidado del bien común y de la mejor convivencia humana*. Obviamente, muchas leyes y parte importante del bien común nos han sido heredados por nuestros antepasados; por tanto, tenemos la responsabilidad de hacernos cargo de las generaciones futuras, al igual como otros lo hicieron por la nuestra. *Esto se traduce en cosas tan tangibles como cuidar el valor de la moneda, preservar los lagos y los bosques, o preocuparse de conservar los documentos que darán cuenta de nuestra historia*.

A ese respecto, en los ambientes más liberales genera cierta aprensión esta conceptualización del bien común. *Tan pronto se sugiere que el propósito del esfuerzo humano debe ser orientado a un logro que está más allá de los bienes individuales, surge la sospecha de que, en definitiva, ese esfuerzo servirá para objetivos externos al bien del hombre*. Lamentablemente, es preciso reconocer que en muchos períodos de la historia, bajo el nombre de bien común lo que se perseguía no era un bien propio del hombre, sino un trabajo o una obra destinada a la grandeza y gloria del gobernante de turno. Asimismo, produce inquietudes el riesgo de que el hombre pueda ser aniquilado en beneficio del todo (el bien común), como ha ocurrido en los regímenes totalitarios del siglo XX. Según veremos, estos reparos son producto de concebir el bien común como algo externo y ajeno al hombre; ello es simplemente una corrupción del verdadero bien común.

## PRIMACÍA DEL BIEN COMÚN

Una pregunta muy válida y recurrente, relacionada con las aprensiones anteriores es si el bien común, ejemplificado por el bien de la más completa sociedad –el Estado Nación– goza de primacía sobre el bien particular, el bien propio del individuo. Una primera aproximación para responder a esta interrogante es considerar la duración en el tiempo de uno y otro. El hombre espera trascender la finitud de su existencia y para eso recurre a diversas formas. Un camino es *la creencia en la inmortalidad del alma, sea sobre una base racional o por revelación divina*, pero esto es insuficiente para resolver las ansias de eternidad en la vida presente. Otra forma con la que el hombre lucha contra el poder destructivo del tiempo es aferrándose a la *esperanza de sobrevivir en las nuevas generaciones*; pero, nuevamente, es una esperanza vana porque si la especie es considerada como una abstracción lógica, entonces carece de existencia, y si se le identifica con el individuo, pasa a ser perecible. En realidad, la única aproximación válida a la inmortalidad que tiene el hombre, es dedicarse a la conformación del bien común de la sociedad, del Estado Nación. Si bien es cierto que las sociedades mueren, sea por causas internas o por efectos de agresión externa, se trata de una muerte accidental, ya que no hay nada en su naturaleza que la lleve a su disolución. En tal sentido, podemos decir que *toda comunidad es virtualmente inmortal. Por lo tanto, servir al bien común, participando activamente en la sociedad, de modo que ella llegue a ser parte de nuestra precaria existencia, al mismo tiempo que nosotros vivimos en su virtual inmortalidad*, nos permite participar de aquella eternidad; por eso, en cuanto a duración, el bien común tiene una clara primacía sobre el bien privado.

Pero más que la duración es la compleción –amplitud, diversidad e integralidad– la que determina la mayor excelencia del bien común por sobre el bien particular. El más versátil de los hombres tendría serias limitaciones y se vería en la obligación de aceptar la especialización como condición de eficiencia. *Para que el hombre pueda gozar de los indispensables beneficios de una división social del trabajo se requiere de una multitud de especializaciones diferentes*. Como se dijo, no se trata únicamente de los bienes materiales necesarios para sobrevivir, sino que la sociedad también debe ofrecer cultura y vida espiritual. Difícilmente se entendería una comunidad política que no facilitara el acceso a las verdades científicas, a la enseñanza de las virtudes, o al refinamiento y elevación del alma que produce el arte. En definitiva, *en tanto el bien privado tiene el carácter de parte, el principio de primacía del todo significa no sólo que el bien común es mayor, sino también que el bien privado puede ser sacrificado al bien superior de la comunidad*. Sin embargo, debemos aclarar que el bien común no enajena al bien particular, ya que es un bien superior que, precisamente por ser común, no deja de beneficiar al

individuo. Así por ejemplo, la madre que privilegia la vida de su hijo por sobre la de ella, o la del soldado que muere luchando por su patria, no están haciendo sacrificios por bienes extrínsecos a ellos, sino en pos de un bien superior que también les pertenece.

La primacía del bien común es lícita en la medida que se mantenga fiel a su naturaleza la que, como veremos, está sujeta a falsificaciones. Por el momento bástenos decir que hay una diferencia cualitativa entre el bien común y el bien particular. *El bien común es tal sí, y sólo sí, su naturaleza exige una búsqueda y consecución común, y un goce también común. No se trata de la sumatoria de bienes privados, sino de una relación objetiva entre la cosa deseada y las personas que participan en su consecución. Así, la seguridad (nacional) es un aspecto del bien común, porque se trata de algo que necesariamente debe ser logrado mediante un esfuerzo común y, cuando se obtiene, es disfrutado en común.* Es importante recalcar que el bien común no es ni podría ser ajeno al bien de las personas, es tal sólo en la medida en que el individuo, participando en él, se perfecciona.

Lo anterior nos lleva a concluir que donde no hay acción común tampoco hay bien común. Por ejemplo, supongamos el caso un comerciante que emprende un negocio asociándose con un prestamista, con el que se repartirán las utilidades. En este caso, no hay ninguna acción común que promueva un interés común, porque el comerciante trabaja por sí mismo o con sus empleados al margen del prestamista, quien permanece como un socio lejano y silencioso. Estos dos hombres no conforman una comunidad; y lo que ellos pudieran llamar “interés común” no pasa de ser una suma de bienes privados que están en una relación de interdependencia. La situación es muy distinta comparativamente con lo que sucede en una familia, una empresa, un equipo de fútbol, un ejército, una iglesia, o un Estado Nación, en que hay un compromiso de acciones comunes en pos de un objetivo común que es cualitativamente diferente de la suma de bienes individuales.

## **DESVIACIONES DEL BIEN COMÚN**

Quizás la más frecuente de las desviaciones sea considerar al bien común como algo externo al hombre. Siempre está presente *la tentación de concebir a la comunidad humana como si fuese una obra de arte cuya excelencia y perfección dependiera de un experto.* Como en todos los dominios del arte, se relacionen o no con la belleza, su perfección dependerá de cómo hayan sido trabajados o modelados los materiales, siendo completamente irrelevante el bien del hombre. La calidad moral del artista y su forma de vida es absolutamente ajena a la perfección o belleza de la obra que ha puesto en escena.

Una de las razones por las que los hombres de acción y los pensadores políticos se entusiasman con la idea de tratar a la sociedad y su bien común como una obra de arte, es decir, como algo externo al hombre, es porque *el placer del artista no es indiferente al material del cual ha creado su obra; y el hombre es un material más noble que el marfil, el mármol y el oro*. Además, el goce de haberle dado forma a una idea que brota desde lo más profundo del espíritu creador del artista, es mucho mayor cuanto más difícil de manejar sea el material; y el hombre es un material capaz de infinito. Es por esto que para un conductor político es muy poderosa la ilusión de representarse a la sociedad, y el bien común que le es propio, como una obra de arte que se expresa en ciudades y regímenes, moldeados a partir de seres humanos.

Para neutralizar esta errónea concepción de un bien común externo al hombre debemos destacar que *la teoría política no es un arte ni una técnica, sino una virtud*; y que, por el contrario, muchas artes o técnicas son instrumentos de la política. El hecho de que las artes, al menos muchas de ellas, sean instrumentales a la política no significa que no sean importantes. Al igual como *un genio de la música puede verse frustrado por la mala calidad del instrumento, también un gobernante por mucha sabiduría política que tenga, fracasará si no cuenta con los instrumentos adecuados*. Así, un estadista requiere estar dotado con ciertas capacidades oratorias, de formas diplomáticas, de experiencia financiera, etc., que son instrumentos de los que se sirve la política. Cabe destacar que en los tiempos actuales *han aumentado muchísimo las artes instrumentales a la política, a tal punto que hoy más que nunca está latente el peligro de asumir que esas artes constituyen la esencia de la política*, olvidando que son simplemente instrumentales. Por otra parte, aun si la política fuese un arte o una técnica –y no una virtud– de todas formas se requeriría de la prudencia para hacer buen uso de ese arte o técnica, pues la virtud de la prudencia no es otra cosa que el mejor uso de los medios para alcanzar determinados fines; y, recordémoslo, el fin de la política es el bien común.

*El mito que identifica el bien común con la perfección de un trabajo de arte, externo al hombre, es potenciado cuando se asume que la sociedad es únicamente temporal –ajena a la interioridad de los hombres– y, por tanto, su rol se limita a las acciones externas, como excavar, ordenar el tráfico, desfilarse, pagar impuestos, hacer cumplir los contratos, etc. A esto se suma el intento por aplicar a las ciencias sociales los métodos experimentales que han sido exitosos en el desarrollo de las ciencias de la naturaleza. Es así como la noción de “hecho social” ha adquirido una importancia central; y el más obvio ejemplo de “hecho social” está representado por la cooperación de los hombres comprometidos en una acción transitiva –aquella que genera un producto distinto y externo a la acción misma– que requiere el*

esfuerzo unificado de una multitud de personas. *Ejemplos de “hechos sociales” serían la excavación de un canal, despejar una selva, construir una vía férrea, etc.* Si bien en todos estos casos la exitosa cooperación de los hombres en la realización de tareas colectivas es un aspecto del bien común, *los más genuinos y profundos “hechos sociales”* son aquellos que se dan en los actos comunitarios de conocer y amar u odiar. Es entonces cuando podemos decir con entera propiedad que existe una verdadera comunión de actos, porque se trata de acciones inmanentes al hombre, es decir, no hay un producto externo a la acción sino que solo se ve afectada la interioridad de la persona (que conoce, ama u odia). Las acciones conjuntas inmanentes constituyen la más profunda y valiosa porción del bien común. Por eso podemos decir con toda propiedad que *la parte más importante de la vida en común ocurre en el corazón del hombre*, por lo que mal podría existir un bien común ajeno y extrínseco a los ciudadanos que conforman el Estado Nación.

En fin, *es fácil imaginar a la sociedad como una cosa grande y atemorizadora, externa a los hombres, cuya excelencia se mediría según los parámetros de una obra de arte.* Para una sociedad así concebida no todos estarían deseosos de sacrificar su felicidad y sus vidas. *El mito de una sociedad externa al hombre usualmente provoca una respuesta que literalmente niega la realidad de la sociedad.* Sin embargo, debemos preguntarnos si lo que se niega es la existencia de la sociedad real, o de una sociedad proyectada imaginariamente a un espacio exterior al hombre, ajena a la perfección humana y al buen uso de su libre albedrío. Aquel mito olvida que el bien común es inmanente en los hombres en todos sus aspectos, y que exige una constante distribución a las personas que conforman la sociedad y en quienes la sociedad existe.

## **EL INDIVIDUALISMO**

El individualismo es *la filosofía según la cual el bien común es un bien meramente útil, en otras palabras, es un simple medio para el bien individual.* Esta errónea interpretación desconoce uno de los rasgos más significativos y esenciales del verdadero bien común, cual es su encarnación en el hombre. Un bien común que pueda ser *realizado sin que exista un deseo común y acciones comunes, no es un verdadero bien común*, e incluso puede ser causa de la desintegración social si se mantiene como algo distinto y aparte de las personas que conforman la comunidad. La sociedad no puede existir *excepto en los individuos que la constituyen, conectados entre ellos por relaciones muy definidas*; además, el bien de la sociedad exige por naturaleza *una constante distribución hacia los individuos y las sociedades intermedias.* La sociedad se ordena siempre a los individuos, su preocupación última debe ser invariablemente la persona individual.

Si las realizaciones producto de los deseos y esfuerzos comunes de los individuos que integran una comunidad política no son debidamente distribuidas, significa que son bienes que están al margen de la sociedad y, por tanto, no tienen el carácter de bien común. Aquellos bienes, de una u otra forma, han sido usurpados por quienes ostentan el poder; son bienes comunes que violentamente han sido transformados en bienes privados, *sea porque se mantienen aparte de la sociedad, o porque son inadecuadamente distribuidos*. Podemos decir que un acueducto es parte del bien común de la sociedad que lo utiliza, en tanto se mantenga en operación entregando agua a las casas y campos circundantes. Igualmente, una catedral gótica es parte del bien común siempre que sea normalmente utilizada por la comunidad para expresar su fe. *Por el contrario, no es tan claro que las Pirámides hubiesen existido como parte de la comunidad del pueblo egipcio; ellas constituyen un ejemplo de una realización común no distribuida y difícilmente distribuable*. Lo concreto es que en muchos casos los resultados del esfuerzo común *escapan a la distribución y se escurren de la sociedad en los modos más sutiles e inconspicuos*. En ocasiones, la distribución los bienes comunes *es tan compleja y oscura, que deja a los líderes corruptos un amplio margen de seguridad para actuar impunemente*. En efecto, sería poco probable *que un acueducto no prestara servicios al público; pero no sería desusado que se construyera un carísimo camino para el servicio de unos pocos, o que se levantaran edificios públicos más grandes y más lujosos de lo que realmente se requiere. La diferencia entre lo realizado y lo que verdaderamente se necesitaba representa la parte del bien común que no fue distribuida*.

Con los anteriores antecedentes, que han enfatizado la esencia distributiva del bien común, estamos en condiciones de analizar el argumento de fondo que esgrime el individualismo, cual es que, dada la ley de distribución del bien común, es natural que éste tenga el carácter de un bien meramente útil, de un camino, de un medio conducente al fin último que sería el individuo. Las cosas comunes que ofrece la sociedad serían los medios de los que dispone el individuo para alcanzar su fin. Para mejor comprensión de esta teoría debemos aclarar qué implican las nociones de medios y fines. *Los medios son cosas que se desean no por sí mismas, sino por su relación con otra que sí es deseable por sí misma*. En cambio, la noción de fin se asocia con culminación, con algo último. Sin embargo, *lo que es último bajo un aspecto puede ser medio en otro contexto; o sea, puede ocurrir –y comúnmente ocurre– que un fin verdadero no sea un fin último. También puede que un fin sea genuinamente último, pero estar contenido en un orden que, en sí mismo, no es final; por ejemplo, los fines del orden de la caridad y la gracia no son comparables con los de la naturaleza (materiales)*.

A la luz de todo lo que hemos venido explicando resulta paradójico representar al bien común como algo meramente útil, como un simple medio para un fin ulterior. Desde ya, la sola explicación de los fines y los medios nos permite *comprender que la ley de distribución, que es de la esencia del bien común, en ningún caso impide que éste mantenga su carácter de fin, y de un fin más alto que el del bien privado; y de fin último tratándose de una comunidad completa*, como es el caso del Estado Nación. Por lo mismo, con toda razón, Aristóteles decía que el bien común es *más grande y divino que el bien privado*. “Más grande” por su *alto grado de perfección con respecto a su duración y diversidad*; y “divino” porque el bien común *participa del privilegio de la imperecibilidad*. Es decir, como ya lo hemos planteado, la primacía del bien común se debe a su carácter de compleción y duración, que lo hace distribuible a muchos. Si aquello que se denomina bien común se deja sin distribuir, pierde su primacía y la propia comunidad se desintegra. En concreto, la comunidad política, materializada en el Estado Nación, representa *el más alto logro de la naturaleza, porque es prácticamente ilimitada en cuanto a diversidad de perfecciones, y virtualmente inmortal. Más allá de la satisfacción de necesidades individuales, la asociación de seres humanos sirve a un bien único en plenitud y duración: el bien común de la comunidad humana* que, como vimos, es el fundamento de la política y de las leyes positivas.

Otro recurso del individualismo es plantear que *el bien individual del hombre, en tanto bien moral, sobrepasa a todos los bienes de la sociedad*. Se argumenta que hay quienes poseen una tan alta conciencia moral que estarían incluso dispuestos a aceptar su propia muerte, o la de quienes ama, o la de su comunidad, antes que transgredir sus principios. En cambio, tratándose del bien común, muchos estiman que en su defensa o promoción eventualmente aceptarían un crimen, una mentira o una calumnia, aun cuando ellos mismos no estén dispuestos a cometerlo. Este argumento no se sostiene, porque lo que se está postulando es un bien común que pertenece al orden natural (material) y no al orden moral que le es propio, ya que contribuye a la perfección del hombre, según hemos visto. *La cuestión de si el bien común es material o moral, es lo mismo que plantearse si se le puede buscar –legítimamente o no– por acciones moralmente malas*, lo que es absurdo si consideramos que el bien común no sólo son cosas como carreteras y puentes, sino que *principalmente el buen uso que debemos hacer de nuestra condición de seres humanos, de nuestra libertad de elegir*. En el orden de perfección moral, el bien común también *tiene prioridad sobre el bien particular, como directa consecuencia de la prioridad del todo sobre las partes*. Tan relacionado está con la moralidad que con toda propiedad podemos decir que *el fin de las virtudes morales reside en el bien común de la sociedad temporal*. Eso sí, debemos tener

presente que el bien común es último dentro de un orden que incluye el orden moral, pero no es último absolutamente hablando porque no alcanza al orden de la caridad y la gracia.

## PERSONALISMO

Los seres humanos como *miembros de una especie que se distingue absolutamente de otras por la materia que la conforma, son designados como individuos. Pero considerados como seres dotados de racionalidad, que conforman un todo en sí mismos*, entonces, es más *apropiado designarlos como personas*. En la ideología de nuestro tiempo, está de moda utilizar los términos persona o personalismo, donde correspondería con mayor propiedad emplear la noción de individuo o individualismo. Independientemente de que hay profundas divergencias entre las distintas corrientes de pensamiento personalista, todas tienen en común su profunda aversión al hecho de que la “función” tenga preeminencia en el orden de la sociedad. Consecuentemente, para mejor comprensión del personalismo, debemos abrir un paréntesis para aclarar qué significa “función”.

*Toda comunidad realiza varias funciones, por ejemplo, en el caso del Estado Nación, justicia, defensa, diplomacia, etc.; obviamente, cada función tiene el carácter de parte en relación con la vida integral de la comunidad. La función es enteramente relativa al bien común, pero mantiene su carácter de parte en tanto su objeto no es el bien total de la comunidad, sino solo un aspecto de él. El objeto de una función es un cierto aspecto de un todo, y esto es lo que define la particularidad de la función. El sujeto cuyo bien es buscado, puede ser un individuo o una comunidad; pero, claro, no basta con el exitoso desempeño de una determinada función, ya que si otras funciones no cumplen con su propósito, el sujeto –individuo o comunidad– no alcanzará el bien deseado. La familia es una clara muestra de lo importante que es distinguir claramente las funciones y que cada una de ellas cumpla con responsabilidad lo que le es propia. Por ejemplo, en el ámbito del Estado Nación, es bueno para la comunidad que los militares se dediquen con pasión a la defensa nacional, el constructor de puentes a construir puentes, el médico a la salud pública, etc. La particularidad de la función evita confusiones y permite las ventajas de la especialización; aun cuando un mismo individuo esté capacitado para cumplir varias labores, la división social del trabajo seguiría siendo necesaria considerando los factores de espacio y tiempo; solo Dios es ubicuo. Por otra parte, dado que las funciones se refieren a distintos aspectos del bien común, la diversidad de funciones hace necesaria una agencia que coordine lo relativo al bien común como un todo; esta es una de las responsabilidades más importantes de la autoridad política.*

Volviendo ahora al personalismo, lo que busca es un concepto que exprese con claridad la especialísima forma en que un individuo ejerce su membresía en una comunidad conformada por seres inteligentes. Este concepto es el de persona. *La persona es sociable por esencia y capaz de jugar el rol de parte*, al modo como las personas que componen el Senado son partes del Senado; y también cumple el rol de individuo, en tanto es una cosa indivisa en sí misma y dividida del resto. *Pero cuando el ser, que es un individuo y una persona, es considerado como miembro de un conjunto, el concepto de persona restringe el carácter de parte*. En cambio, *el concepto de individuo no manifiesta esa restricción, ya que como miembro de un conjunto el individuo es puro y simplemente parte*. Cuando se asume que el individuo posee *integridad y racionalidad, cuando se le considera un agente en control de su destino, un agente que contiene en sí mismo su propia ley no sólo por constitución natural, sino también y principalmente por estar dotado de entendimiento, voluntad y libertad*, entonces, ese individuo es una persona. *A nivel de la existencia individual, la autonomía pertenece a la persona más propiamente que al individuo*. Esto tiene importantes consecuencias, ya que, *dado que la persona, en toda posible conexión, representa a un universo de razón y libertad, el énfasis en la persona implica un énfasis en los privilegios de ese universo*.

La más importante característica del personalismo es que, en contraste con la función, ha enfatizado la particularidad del individuo humano. El personalismo se opone al predominio de la función en el orden de la sociedad, y hace de la persona el centro neurálgico de la organización social. Pese a la variedad de doctrinas, actitudes e inspiraciones, los diversos movimientos personalistas presentan en común *el conflicto entre persona y función*. Su planteamiento es que, debido a su naturaleza racional, cada hombre individualmente considerado tiene un carácter de totalidad porque, *en cierto modo, es todas las cosas, adhiere al bien absoluto, y es dueño de sus propios actos*. Una familia, una ciudad, o una región, son partes, pero el último componente de estas partes es un todo porque es un ser humano, una persona; y *en cualquier nivel de la asociación humana, la presencia de la persona trae consigo un sentido de totalidad y libertad*. No obstante, pareciera que a veces se olvida que, pese a todas sus potencialidades, las personas tienen muchas *limitaciones que las colocan a una infinita distancia de la personalidad absoluta, por lo que se ven obligadas a existir en una comunidad como parte de un todo*.

## **DEVENIR DEL BIEN COMÚN**

Hemos visto que el genuino bien común no podría ser ajeno al bien individual; es decir, por el hecho de ser común no deja de servir al individuo, pero es

superior al bien de éste. El bien común es una forma de bien propio, ya que su consecución requiere de un esfuerzo común y de un disfrute también común. Sin embargo, siempre está la tentación de considerarlo como si fuese una obra de arte extrínseca al hombre, olvidando que es inmanente y que, bajo todos los aspectos, exige una constante distribución entre las personas que conforman la sociedad y para las cuales la sociedad existe.

No obstante, cuando la política se disocia absolutamente de la ética, el resultado es que también se distorsiona la noción de bien común; entonces, el problema tiende a centrarse en las relaciones del individuo con una persona jurídica distinta del individuo, el Estado Nación, que pasa a ser un macroindividuo con fines y derechos propios, no necesariamente coincidentes con los de sus miembros los que, a su vez, son concebidos como seres aislados. Este estado de cosas se incuba en las teorías individualistas que se entronizaron a partir del siglo XVIII, con Hobbes, Locke y Rousseau, entre otros, quienes consideraban *al hombre como un ser naturalmente aislado, como un fin en sí mismo, cuyo derecho natural y primario es hacer todo lo necesario para obtener la satisfacción de sus intereses*. La sociedad deja de ser algo natural para transformarse en el resultado de un pacto o un contrato que voluntariamente se suscribe, como si se tratara de un negocio.

A esta situación se agrega que la historia política del siglo XX ha sido más bien trágica ante el surgimiento de los más grandes totalitarismos experimentados por la humanidad: el fascismo y el marxismo. Estos regímenes políticos postulan una visión comunitaria de la sociedad, en que el bien común absorbe y aniquila al individuo. Su aparición en escena quizás fue una reacción al marcado individualismo que se entronizó en el siglo XIX. A su vez, como reacción a los totalitarismos del siglo XX resurge con fuerza la antigua noción de persona, puesta en boga por Maritain, noción que ya comentamos al tratar el personalismo. Al centrar todo exclusivamente en este absoluto que es la persona, prontamente se cae en la tentación de invertir la jerarquía y postular el bien de la persona por sobre el bien común. Se reincide así un individualismo utilitarista más profundo que el del siglo XIX. *La sociedad es concebida entonces como un medio para la persona... El hombre, dignidad absoluta, se ordena a su propio bien, el bien de la sociedad: la sociedad está hecha para él*. Si ese bien común es considerado como algo externo al hombre y limitado únicamente al plano de las necesidades materiales, entonces, la sociedad, el Estado Nación, no tiene otra función sino satisfacer las demandas de las personas.

El problema se genera porque la persona, por ser miembro de la sociedad es parte de un todo, pero dada su caracterización como persona es, a la vez, un

absoluto que no debería ser relativizado rebajando su dignidad a simple parte. Así, la persona pasa a sustituir a la función en la organización social. Es decir, estamos en la misma insoluble aporía rousseauiana: *Cómo encontrar una forma de asociación que defienda y proteja, con la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a los demás, no obedezca más que a sí mismo y permanezca, por tanto tan libre como antes.*

En definitiva, la exaltación sin más del concepto de persona conduce a una sociedad utilitaria, externa al hombre, cuyo único fin es proveer servicios de orden material. *El hombre es un absoluto, que si entra en sociedad lo hace sólo para realizar sus derechos*, los que son subjetivos, autodeterminados por el mismo sujeto; y la sociedad tendría la obligación de satisfacerlos. Solo que no está claro qué pasa si los bienes son insuficientes para satisfacer las necesidades y deseos de todas las personas. Necesidades que más temprano que tarde devienen en derechos, con mayor razón si aquellas insuficiencias son calificadas como indispensables para una vida digna. El resultado es que la armonía de intereses se hace imposible de conciliar, y únicamente quien disponga de la fuerza y poder suficientes podría, en última instancia, conseguir esos bienes. En los hechos, la modernidad tiende a considerar la ley no como expresión de lo bueno y justo, sino más bien como una enunciación de derechos y garantías individuales.

El personalismo, al desechar la noción de función como base de la organización social queda sin ningún criterio medianamente objetivo para distribuir el bien común. Desde esta perspectiva, *la razón de por qué se debe algo a alguien no reside en la función que este cumple en la sociedad.* El derecho deja de estar asociado a deberes, pues los bienes que debe proveer este ente externo que se llama sociedad o Estado Nación, le corresponden a la persona por principio, por el solo hecho de ser persona. La sociedad está obligada en conciencia respecto de los derechos de toda persona. Pero, estos derechos *no tienen una entidad concreta, delimitada, que podría observarse con objetividad en la relación del hombre a su función en el cuerpo social.* En esta concepción del derecho se hace difícil conciliar las exigencias absolutas de la persona con la obligación de entrega incondicional a que estaría comprometida la sociedad. La única forma de salvar esta situación es considerar que *la relación de la persona al bien común es lo que otorga al hombre título suficiente para exigir que le sea entregado su derecho.* No por ser un centro absoluto es por lo que a la persona le corresponden derechos, sino por razón de justicia. La distribución se hará según *la proporción de bienes, premios, honores, castigos, cargas y cargos, que cada uno merece de acuerdo a sus capacidades y al papel, a la función, que cumple en la sociedad.*

## REFLEXIONES SOBRE LA SEGURIDAD HUMANA

Como decíamos en la introducción, después de esta ya larga presentación sobre el bien común, nuestro propósito es comentar críticamente algunas de las premisas en que se fundamenta la noción de seguridad humana que propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe del año 1994, *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*. De acuerdo a lo que hemos expuesto, parece claro que este documento asume una desviada conceptualización del bien común. En efecto, el PNUD-94 lo considera como algo externo y distinto al bien de los individuos; visualiza a la persona como un centro absoluto de derechos y sin ninguna mención a los deberes, y a la sociedad únicamente como una fuente proveedora de recursos; además, subestima a las funciones como base para la organización del Estado Nación. A partir de estos supuestos es natural que se perciba a la seguridad nacional como independiente del bien de las personas. Comentaremos uno a uno los principales planteamientos sobre seguridad humana propuestos por el PNUD-94, en el capítulo dos del citado documento, en lo que dice relación con la seguridad nacional:

*El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto a la seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior... La seguridad se ha relacionado más con el Estado Nación que con la gente. A nuestro juicio, aquí el PNUD-94 está atacando injustamente a la función seguridad nacional, como si fuese erróneo que se preocupara de la defensa del territorio, de la neutralización de amenazas externas, o de proteger los intereses nacionales. Esta posición es producto de considerar al Estado Nación como algo absolutamente externo y ajeno a la vida de las personas; como si la seguridad nacional no fuese parte del bien común; como si los beneficios de la paz, la estabilidad y un orden justo no fuesen algo propio del bien de cada uno de los ciudadanos; como si el bien común no fuese el fundamento de la legítima defensa.*

*Se dejaban de lado preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. Para muchos la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medioambiente. Al disiparse la penumbra de la Guerra Fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen dentro de los países más que entre ellos. Insiste el PNUD-94 en considerar la función seguridad nacional como algo extrínseco al bien común y, por tanto, ajeno al bien la gente. Es muy lícito y noble preocuparse de las enfermedades, el hambre y el medioambiente, entre otras funciones que debe satisfacer el bien co-*

mún del Estado Nación, pero eso no elimina la necesidad de la función seguridad como parece sugerirlo el PNUD-94, basándose únicamente en el fin de la Guerra Fría. Desde ya los conflictos del Golfo Pérsico y la guerra de Irak demuestran lo contrario; y los atentados terroristas del 11 de septiembre en EE.UU. disiparon cualquier duda respecto de una paz eterna, haciendo variar la posición de las Naciones Unidas respecto de la seguridad humana, como lo planteamos en un artículo anterior.

*En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una explosión étnica que no explota, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana.* Nada más loable, y difícilmente alguien podría estar en desacuerdo con estos objetivos. Sólo que el PNUD-94 parece contraponer todas aquellas funciones con la función seguridad nacional, como si ésta fuese responsable de que no se satisficieran aquellas legítimas aspiraciones, y no las autoridades a cargo de esas funciones sociales. Recordemos que es la autoridad política del Estado Nación –el gobierno– quien debe compatibilizar las distintas funciones que, en conjunto, satisfacen el bien común. El PNUD-94 parece asumir que la función seguridad nacional dispone de una autonomía perversa para asignarse recursos por sí misma, en desmedro de otras funciones.

*Varios analistas han intentado formular definiciones rigurosas de la seguridad humana. Pero, al igual que otros conceptos fundamentales, como la libertad humana, la seguridad humana se percibe más fácilmente en su ausencia que en su presencia. Y la mayoría de la gente entiende instintivamente lo que significa la seguridad.* No deja de ser inquietante que el PNUD-94 reconozca la imposibilidad de definir qué es la seguridad humana, porque si no existe una definición concreta difícilmente se podrá diseñar una estrategia de acción respecto de este tema y esa es, precisamente, una de las mayores críticas que se le hace a la seguridad humana. Cuando el objeto de una función social no puede ser definido, significa que la función es innecesaria, o bien debe ser desagregada en funciones independientes.

*El concepto de seguridad humana destaca que la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales.* Estamos claramente ante una concepción individualista del bien común, en que cada individuo es un ser aislado, al que la sociedad tiene la obligación de procurarle servicios. El derecho no estaría asociado a deberes.

*La seguridad humana no es un concepto defensivo, como lo son la seguridad territorial o militar. Por el contrario, la seguridad humana es un concepto integrador.* En hora buena que la seguridad humana sea un concepto integrador, sólo que integra tantas cosas disímiles que se hace difícil operativizarla. Pero, nuevamente, el PNUD-94 está confrontando la seguridad humana con la seguridad nacional en un plano de igualdad, como si ambas, por llevar el nombre de “seguridad”, debieran cumplir similares funciones. En tal competencia, sin duda la seguridad nacional se ve desfavorecida si se hace un análisis desaprensivo o ideologizado. Sin embargo, es perfectamente legítimo, lícito y conveniente que la función seguridad nacional, entre otros aspectos, se preocupe de proteger militarmente el territorio. Distinto es cuántos recursos se asignen a esa función, lo que, como vimos, es responsabilidad de la autoridad política y no de los militares.

*La seguridad humana no se puede provocar por la fuerza de un ejército opuesto a otro ejército.* Esto, que se presenta como un *plus*, es lógico que así sea, pues la seguridad humana está orientada exclusivamente al desarrollo, no así la función defensa; se trata de funciones diferentes. Lo que aquí se advierte es el reiterativo interés del PNUD por oponer la seguridad humana a la seguridad nacional en un mismo plano, presentando esta última casi como perversa, amén de innecesaria, dado el término de la Guerra Fría. Insistimos en que esta utópica visión pacifista cayó por el peso de la realidad, ante el ataque a las Torres Gemelas del 11 de septiembre, en EE.UU.

*La seguridad humana tiene dos componentes principales: libertad respecto del miedo, libertad respecto de las necesidades.* Esto se ha reconocido desde los inicios de las NN.UU. Pero más tarde el concepto se inclinó a favor del primer componente, en desmedro del segundo... *En el frente de la seguridad, la victoria significa libertad respecto del miedo... En el frente económico social, la victoria significa libertad respecto de la miseria.* En este notable párrafo el PNUD-94 abraza un personalismo absoluto al considerar que las personas tiene derecho *per se* a ser inmunes al miedo respecto de las amenazas y de la miseria. Sin duda es un loable objetivo, pero se trata de derechos imposibles de satisfacer aun por las sociedades económicamente más boyantes. La ley ya no sería expresión de lo bueno y lo justo, sino exigencia de derechos y garantías. Al transformar estas “libertades” en derechos sociales, lo que se está haciendo es traspasar a la justicia las demandas que los políticos no han sido capaces de satisfacer.

*Este es el momento de hacer la transición desde el concepto estrecho de seguridad nacional hacia el concepto globalizador de la seguridad humana.* Lo que ahora el PNUD-94 plantea sin tapujos es la eliminación de la función seguridad na-

cional en beneficio de la seguridad humana. El argumento de fondo es que, dado que contamos con dos “seguridades” y debemos elegir entre una y otra, naturalmente debemos optar por la “globalizadora” y no por la de la “mirada estrecha”. Sin embargo, una visión menos ideologizada del bien común aconsejaría no contraponer una seguridad contra la otra, porque se trata de distintas funciones que son totalmente complementarias y necesarias para el bien común.

*La seguridad humana no significa ya contar con salvaguardas cuidadosamente erigidas contra la amenaza nuclear, una probabilidad que se ha reducido grandemente al terminar la Guerra Fría... La perspectiva del suicidio colectivo al recurrir en forma impulsiva a las armas nucleares fue siempre exagerada. Pero la amenaza de la pobreza mundial que afecta a todas las vidas humanas –en los países ricos y los países pobres– es auténtica y persistente.* El PNUD-94 entiende la función seguridad nacional exclusivamente desde una perspectiva, ahora sí, bastante estrecha, limitándola únicamente a la amenaza de un holocausto nuclear. En tal contexto, dado que esa amenaza se aprecia poco probable, se sugiere eliminar la función seguridad nacional en beneficio del combate a la miseria. Insistimos en que el bien común requiere de muchas funciones que deben ser debidamente coordinadas por la autoridad política y asignar los recursos según las circunstancias lo aconsejen. La opción no es desarrollo versus defensa, sino desarrollo y defensa; así lo demanda el bien común.

*El concepto de seguridad debe cambiar en forma urgente en dos sentidos fundamentales: Del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población; y de la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible.* Este párrafo refleja mejor que ninguno lo que hemos venido planteando respecto de una visión ideologizada del PNUD-94. Lo primero es que erróneamente hace equivalentes las nociones de seguridad y defensa, obviando cualquier rol de la seguridad en el ámbito del desarrollo, situación que analizamos en nuestro anterior artículo. Segundo, considera a la función defensa –que es a lo que propiamente ha venido refiriéndose el PNUD-94– como totalmente externa y ajena al bien común de la gente; estamos claramente ante un bien del tipo obra de arte al que nos referimos en párrafos anteriores. Tercero, arbitrariamente el PNUD-94 intenta cambiar y confundir funciones que son perfectamente legítimas y necesarias para el bien común: es propio de la función defensa asumir una seguridad basada en las armas, así como es necesario que haya otras funciones del Estado Nación que se preocupen del desarrollo humano sostenible. Las diversas funciones –no sólo seguridad humana y seguridad nacional– armonizadas por el conductor político conforman el bien común.

*La lista de amenazas contra la seguridad humana es larga, pero la mayoría de ellas puede agruparse en siete categorías principales: Seguridad económica, alimenticia, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. Sin duda que cada una de estas “seguridades” corresponde a algunas de las distintas funciones de las que debe preocuparse el Estado Nación para contribuir a conformar el bien común. Naturalmente que el bien común no se agota en estas funciones, pues como vimos también comprende los aspectos culturales y morales. El largo y variado listado de las “seguridades” que nos presenta el PNUD-94 explica por qué la seguridad humana es imposible de definir, y eso es precisamente lo que la hace inoperante. Eso sí, en muchas ocasiones se ha constituido en un efectivo caballito de batalla en contra del rol tradicional de la defensa, a partir del supuesto de que ésta cumple tareas externas y ajenas al bien de la gente, y que el fin de la Guerra Fría ya no justificaría esta función.*

## **CONCLUSIONES RESPECTO DE LA SEGURIDAD HUMANA**

Sin desconocer los nobles ideales que inspiran al documento que analizamos, lo más concreto que se propone, y que atraviesa toda esta teoría de la seguridad humana, es la eliminación de la función defensa, o al menos una drástica reducción de sus recursos para traspasarlos a desarrollo. Esto se fundamenta en el fin de la Guerra Fría y de la amenaza nuclear, lo que habría llevado a que la función defensa no tuviese ya relevancia, comparativamente con la urgencia del combate a la miseria. Al parecer el PNUD-94 no preveía absolutamente ninguna otra amenaza externa –fuera de la nuclear– que mereciera la existencia de las FF.AA. Los acontecimientos ocurridos desde entonces hasta ahora demuestran lo erróneo del supuesto del PNUD-94

La seguridad nacional que, a nuestro juicio equivocadamente, el PNUD-94 asocia exclusivamente con la función defensa, es vista como una competencia y no un complemento a otras funciones que también contribuyen al bien común, como sin duda lo es la seguridad humana. Peor aún, el PNUD-94 estima que los frutos de la defensa, como serían la paz y la estabilidad, son extrínsecos y suntuarios al bien común de la gente.

El PNUD-94 confronta la seguridad nacional (defensa) con la seguridad humana de igual a igual, como si del nombre “seguridad” se derivaran similares funciones. Hecho esto, sugiere que la seguridad nacional, por no cumplir las funciones de la seguridad humana, debe cargar en parte con la responsabilidad de la miseria y angustia de mucha gente. Se olvida que es tarea del conductor político,

y no de la defensa, asignar y priorizar las distintas funciones según su contribución al bien común.

Se estigmatiza a la seguridad nacional (defensa) por el pecado de poner su acento en la defensa del territorio, preocuparse de la neutralización de las amenazas externas, y de la protección de los intereses nacionales, en vez de orientar sus esfuerzos al desarrollo. En cierto modo, las FF.AA serían responsables del claro déficit existente en desarrollo humano sostenible, y no la ineptitud de quienes han tenido funciones en ese ámbito. Por ser los únicos que han cumplido con su función, los militares merecen ser reducidos a su mínima expresión y, además, cambiarles sus roles tradicionales.

El PNUD-94 considera al bien común como algo extrínseco y distinto al interés de la gente. No de otra manera podría entenderse que se dé por hecho que la seguridad nacional (defensa) no le aporta nada positivo a la gente preocupándose de la protección de los intereses nacionales o de la seguridad del territorio. Al respecto, podrá discutirse la probabilidad y la magnitud de la amenaza y el tamaño que deberían tener las FF.AA., pero la función defensa seguirá siendo consustancial al bien común del Estado Nación. Es precisamente la protección de ese bien lo que fundamenta el derecho a la legítima defensa.

Es utópico, políticamente inmanejable, y quizás hasta demagógico, ofrecer a la gente libertad respecto del miedo y de las necesidades. Eso lo único que consigue es despertar falsas expectativas que más temprano que tarde serán exigidas como derechos; los que no tendrán ninguna entidad concreta como no sea el hecho de exigirlos. Se trata de derechos que no están asociados a ningún deber hacia el bien común. Lo único que se logrará es traspasar un problema esencialmente político a la judicatura.

Finalmente, puede que el PNUD-94 tenga razón en cuanto a que en muchos países sus gobernantes, olvidando la verdadera concepción del bien común, hayan buscado su gloria teniendo FF.AA. desproporcionadas respecto de las reales amenazas, afectando así seriamente al desarrollo social. Pero eso no tiene nada que ver con la necesidad y las tareas de la función defensa. Como vimos, la diferencia entre el tamaño real de las FF.AA. y lo que es un exceso sería la parte del bien común que no ha sido debidamente distribuida o que el gobernante, de cierta manera, se ha dejado para sí, transformándolo en bien privado. En ese caso, más que intentar cambiar el rol de las FF.AA. lo que habría que hacer es exigir que las autoridades políticas de muchos países cumplan con el suyo.

## REFERENCIAS

- AQUINO, Santo Tomás de (1994). **Suma teológica** I – II, q. 90, a4; Edición dirigida por los Regentes de Estudios de las Provincias Dominicanas de España. Biblioteca de Autores Cristianos.
- AQUINO, Santo Tomas de. **Suma Teológica** I, q.29, a4, en SIMON, **Authority**, p. 70.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicómaco**, I, 2, 1094b7, en SIMON, **Natural Law**, p. 101.
- ARISTÓTELES. **Política** I, 2, 1253 a 5; en **The Basic Works of Aristotles** (1941), editado y compilado por Richard Mac Keon, Random House, New York.
- ARISTÓTELES, **Política** III, 5, 1278 a 10-25.
- Catecismo de la Iglesia Católica* (1992) Editorial Lumen, Buenos Aires – México. Art. 1906, GS 26, 1.
- GARCÍA-HUIDROBRO, Joaquín (2005) **El Anillo de Giges**. Editorial Fundación de las Ciencias Humanas. 2005, p. 201.
- GARCÍA-HUIDROBRO, Joaquín (2007). **Simpatía por la Política**. Editorial Centro de Estudios Bicentenario, p. 144.
- IBÁÑEZ, Gonzalo. Notas sobre las ideas políticas de Jacques Maritain. En *Revista de Estudios Públicos* N° 15, 1984, Centro de Estudios Públicos, Chile, pp. 182-183.
- MARTÍNEZ BARRERA, Jorge. La política en Aristóteles y Tomás de Aquino. *Cuadernos de Anuario Filosófico*. Pamplona, 2001, p. 61, 90, 107.
- PEREIRA MENAUT, Antonio – Carlos. Doce tesis sobre la política. Universidad Autónoma de México, 2000, p. 48.
- ROUSSEAU, Jacques. **El Contrato Social** I, 6; citado por IBÁÑEZ, p. 178.
- SIMON, Yves R. (1980). **A General Theory of Authority**. University of Notre Dame Press, p. 28. Todas las citas de este texto corresponden a traducciones libres del autor de este artículo.

SIMON, Yves R. (1992). ***The Tradition of Natural Law***. Fordham University Press, p. 90. Todas las citas de este texto corresponden a traducciones libres del autor de este artículo.

Ver en <http://hdr.undp.org/reports/global/1994>

Ver FUENTES, Claudia y ROJAS, Francisco (2005). ***Promover la seguridad humana: Marcos Éticos, normativas y educacionales en América Latina***. FLACSO, UNESCO, p. 52.

VERGARA VILLALOBOS, Miguel A. Seguridad Humana, Estado Nación y Defensa Nacional, en *Revista Política y Estratégica*, N° 105, enero-marzo 2007, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile, pp. 59-64 y 68-72.

## EL POPULISMO RADICAL EN AMÉRICA LATINA Y SU IMPLICANCIA EN EL SECTOR DE DEFENSA<sup>∞</sup>

BORIS O. SAAVEDRA\*

*El populismo sólo constituye una forma de acción política polémica, de contornos muy vagos, que con el pretexto de un discurso centrado de una u otra manera en el pueblo, pretende más que todo provocar una fuerte reacción emocional en el público al cual se dirige.*

Margaret Canovan (1981), en *Populism*, New York, Harcourt-Brace Jovanovich, p. 123.

### RESUMEN

*Desde el final de la década de los noventa y hasta el presente los movimientos sociales y partidos de izquierda en América Latina han surgido en la arena política con una fuerza sin paralelos en la historia contemporánea de la región. Al observar The Failed State Index (2007) vemos que los líderes y figuras de izquierda que aplican en algunos casos populismos radicales están creando turbulencia política que altera el ambiente de seguridad poniendo en peligro los fundamentos de la democracia representativa. La táctica utilizada consiste en convocar al Poder Legislativo para proponer cambios sustanciales en los elementos fundamentales de las Fuerzas Armadas. Estos cambios están orientados a convertir la misión fundamental de las fuerzas militares como institución apolítica, no deliberante y con profesionales dedicados exclusivamente a actores políticos con papeles protagónicos en materia social, económica y política en reemplazo del liderazgo político civil. Este trabajo tiene como objetivo plantear el fenómeno del populismo radical con características reformistas y su implicancia en el sector defensa analizando ciertos casos de estudio particularmente el de Venezuela.*

*Esta tendencia podría tener implicancias regionales a través de asociaciones con movimientos separatistas, exacerbando clases marginales con resentimientos sociales como una forma de crear*

---

\* Brigadier General de la Fuerza Aérea de Venezuela, en retiro. Maestría en Seguridad y Defensa Instituto Altos Estudios Venezuela y Maestría en Política Internacional en la Universidad George Washington en Estados Unidos de América. Actualmente se desempeña como oficial de Enlace del CHDS y el Colegio Interamericano de Defensa y miembro de la Facultad del CHDS con sede en Washington D.C., EE.UU. saavedrab@ndu.edu

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 100907  
Fecha de Aceptación: 090408

*bloques de poder regional que se enfrentan al statu quo representado por la democracia representativa, la economía de mercado y las fuerzas de la globalización.*

**Palabras clave:** *Populismo Radical – Fuerzas Armadas – Venezuela.*

## ABSTRACT

### RADICAL POPULISM VERSUS ARMED FORCES

*Leftist social movements and political parties in Latin America have surged since the 1990s into the political arena in an unparalleled manner. Radical leftist populists have sought to alter the regional security environment, endangering the foundations of representative democracy. The latest tactic is to convene constituent assemblies to make substantial changes in the fundamental elements of the Armed Forces' structure, including their nature, legal system and military capability.*

*Such changes are aimed at converting the fundamental role of the military as an apolitical institution of full-time professionals into a protagonist in political, social, and economic matters, intervening in the internal matters at the behest of civilian leadership. The projected impact, even with conservative estimates, is one of fragmentation of the military institution, and internal political destabilization leading to the total collapse of the state.*

*This trend could have implications at the regional level, by fostering association with separatist movements, exacerbating marginalized classes by emphasizing social resentment as a means of creating regional power blocks to confront the statu quo portrayed as representative democracy, the market economy, and the forces of globalization.*

**Key words:** *Radical Populism – Armed Forces – Venezuela.*

## INTRODUCCIÓN

Desde el final de la década de los noventa y hasta el presente, los movimientos sociales y partidos de izquierda en América Latina han surgido en la arena política con una fuerza sin paralelos en la historia contemporánea de la región. Los líderes y figuras de izquierda que aplican en algunos casos populismos radicales están creando turbulencia política que altera el ambiente de seguridad, particular-

mente en aquellos países que presentan instituciones frágiles con problemas de gobernabilidad que podría conducir a Estados fallidos.

Los gobiernos de izquierda radical reformistas están desarrollando una estrategia que tiene como objetivo transformar en forma significativa la institución militar, con cambios en el sistema jurídico que tiene impacto directo en la naturaleza y la capacidad militar.

De acuerdo con Rodríguez *et al* (2005) y su clasificación de los actuales gobiernos de izquierda en Latinoamérica, enfocaremos nuestro trabajo en los gobiernos de izquierda de corte reformista con el objetivo de plantear el fenómeno del populismo radical con características reformistas y su implicancia en el sector defensa. Se utilizará la metodología identificada por Weber (1922) como tipo Ideal. En este sentido presentaremos las características y elementos del fenómeno populista radical en general, de manera que los enunciados aquí presentados no corresponden a un caso en particular, ello con la finalidad de facilitar la identificación de los mismos en cualquier escenario de la región por ser de importancia vital a la democracia.

En el artículo de *Foreign Policy Magazine*, (2007) los gobiernos populistas radicales de izquierda están alterando el ambiente de seguridad regional colocando en peligro los fundamentos de la democracia representativa que puede llevar a algunos países con instituciones frágiles a la condición de Estados fallidos. Las convocatorias a constituyentes<sup>1</sup> para reformas constitucionales auspiciadas con la finalidad, entre otras, de modificar la legislación militar con cambios sustanciales en los elementos fundamentales de la estructura organizativa como son la naturaleza, el sistema jurídico y la capacidad militar.

Estos cambios están orientados a desviar el papel fundamental del militar formado en una institución apolítica, de profesionales con dedicación exclusiva, a cumplir un papel protagónico en materia política, social y económica con una intervención en asuntos internos de total injerencia y dominio civil. El impacto a corto, mediano y largo plazo es de pronóstico reservado y pudiera llevar a una fragmentación de la institución militar y a una desestabilización política interna que conduciría al colapso total del Estado.

En resumen, pretendemos advertir que esta tendencia en algunos gobiernos de izquierda radical y reformista podría igualmente tener implicancias a nivel

---

1 Aclaratoria del autor: Entendemos al poder constituyente como el poder soberano previo y total que puede modificar y transformar el ordenamiento constitucional.

regional con su posible asociación a los movimientos separatistas indigenistas, a la exacerbación de las clases marginadas y a resentimientos sociales en la consecución de una estrategia para la creación de bloques de poder regional que enfrenten el *statu quo* representado por la democracia representativa, la economía de mercado y la globalización.

## **SOBRE EL POPULISMO**

El populismo en América Latina tiene una larga data, sin embargo, enfocaremos nuestro comentario en los elementos que lo caracterizan desde mediados del siglo veinte hasta el presente, a manera de destacar las condiciones y el uso que le han dado los líderes políticos de la región. El segundo aspecto que debemos puntualizar es que nos referiremos al populismo en función de gobierno (donde el análisis de las políticas de Estado es central) y no al populismo en general en los movimientos políticos y sociales en búsqueda del poder.

Seguiremos a De la Torre (2000), que presenta un análisis de varios autores y expertos en la materia, y proporciona las características y usos que el término populismo ha recibido. En este orden de ideas hemos seleccionado algunas de estas peculiaridades para conformar el modelo Ideal que se utilizará en este trabajo de acuerdo con Max Weber en los Estudios de metodología de la doctrina de la sociología interpretativa, en cuya tesis donde asegura que la investigación social, económica e histórica no puede nunca ser totalmente inductiva o descriptiva, ya que uno debe siempre aproximarse a ella con un aparato conceptual. Este aparato fue identificado por Weber (1922) como tipo Ideal y se forma a partir de ciertos fenómenos dados que no intentan corresponderse con todas las características de un caso particular.

- Populismo ha sido referido a políticas de Estado redistributivas, nacionalistas e inclusivas. Estas políticas han sido contrastadas con políticas exclusivas que benefician a los capitales extranjeros concentrando recursos económicos y represando las demandas populares. En contraposición a ello, desde el punto de vista neoliberal, el populismo es interpretado como una estrategia errónea de desarrollo que enfatiza el crecimiento y la distribución del ingreso del Estado, pero que no toma en cuenta el riesgo de la inflación, déficit financiero y las limitaciones externas.
- El populismo como un discurso político que divide la sociedad en dos campos antagonistas: el pueblo versus la oligarquía.

- El populismo como un estilo político que implica una relación estrecha entre líderes políticos y liderazgo generalmente asociado con períodos de rápida movilización y crisis, pero que emergen en etapas de excepcionalismo como también en otros períodos.
- Un tipo de partido político con un liderazgo de clase alta y media y una base popular de apoyo, retórica nacionalista, liderazgo carismático y una carencia de ideología precisa.
- Los intentos en América Latina de controlar los procesos de modernización dirigida por las potencias extranjeras con el Estado, ejerciendo el control por la defensa de la identidad nacional y la promoción de la integración nacional a través del desarrollo económico.

Con la enumeración de los usos presentados consideramos que el término populismo ha sido usado extensivamente, sin embargo, tiene varias características comunes que pueden ser identificadas y comparadas usando esta noción. Observamos al populismo como un estilo de movilización basado en un llamado a la acción a través de la retórica hacia el pueblo y las multitudes de un líder político; el populista retórico radicaliza los elementos emocionales comunes en cada discurso, es una retórica que hace política basada en la lucha ética y moral entre el pueblo y la oligarquía; el discurso populista lleva la política a la lucha de los valores morales sin aceptar los acuerdos o el diálogo con el oponente político, es más, lo considera el enemigo y no el opositor político.

Expresa García-Pelayo (1986), desde el punto de vista político, la recepción de los partidos significa la repulsa de los regímenes que habían eliminado de la vida política o instituido el monopolio de un partido (Estado autoritario), repulsa de los regímenes antidemocráticos, contrapunto de la afirmación de que la verdadera democracia, la democracia pluralista, sólo es viable por la existencia de una pluralidad de partidos que, en relaciones competitivas por el ejercicio o el influjo en el ejercicio del poder en el Estado, ofrezcan al electorado distintas opciones. No acepta la discrepancia de opinión política; su acción política se fundamenta en la acción de las masas, sólo busca la ocupación de los espacios públicos para exigir la participación e incorporación, es así como se fundamenta el accionar de la llamada democracia participativa, donde las masas son conducidas a actos de desconocimiento de las tradiciones y protocolos en la estructura de la democracia representativa.

La continua falla de las instituciones democráticas de proveer un sentido de participación y de pertenencia a la comunidad política ha contrastado con la partici-

pación política a través del populismo escaso de una política parlamentaria. Así las cosas, el mayor legado del populismo es la creación de un estilo de movilización y una retórica que asocia el Estado y la sociedad civil a través de mecanismos que no corresponden a un sistema jurídico que corresponda con el Estado de derecho, y prevalezca el respeto por los procedimientos de la democracia representativa.

El liderazgo populista y su característica carismática de acuerdo con el análisis de Weber (1993), se entiende como una acción social interactiva de un proceso que nos permite concebir cómo el líder populista es creado por sus seguidores y cómo ellos mismos se hacen líderes. Los líderes populistas se identifican con el pueblo, pueblo que se identifica con ellos, y lo ven como un plebeyo en lucha frontal contra la oligarquía. El líder con su honestidad y fortaleza garantizará la satisfacción de las aspiraciones y deseos de las mayorías, en otras palabras, ellos encarnan el símbolo de la proyección de un ideal a través de la veneración de cualidades que no poseen y, a menudo, les son atribuidas, en este proceso los líderes y sus seguidores están asociados en una forma casi mística. Otro aspecto es la imagen de sacrificio y del interés, voluntad para tomar riesgo en beneficio de los más desposeídos o menos privilegiados. Es así como el líder a través de los discursos que tocan los temas de interés político enfocado a satisfacer a las poblaciones más necesitadas, lo hace en un idioma llano, de fácil entendimiento.

En resumen, de acuerdo con Ropp (2005), el populismo es un fenómeno político que ha recibido poca atención por la comunidad de seguridad y defensa en sus análisis particularmente en épocas recientes, pero también por su dinamismo, inestabilidad y su naturaleza efímera haciéndolo difícil de ver, percibir y evaluar. Otro aspecto que debemos tener presente es que actúa en el ámbito de la democracia representativa tomando su orientación política y asumiendo la legitimidad de ésta. Sus características hacen difícil adoptar políticas para enfrentar sus efectos en forma directa y efectiva.

Teniendo en cuenta las dificultades descritas, es importante prepararse para contrarrestar sus efectos por múltiples razones, entre otras, porque hoy día la gran mayoría de los países de la región cuentan con sistemas de democracia representativa, en consecuencia, habrá un potencial elevado de la práctica de este fenómeno. Los populismos radicales actuales en la región han alterado el ambiente de seguridad regional y no podemos ver el populismo como otro tipo de amenaza tradicional, irregular, catastrófica o dañina, de acuerdo con la matriz de evaluación actual, sino como un fenómeno que presenta un reto a la subestructura política del Estado, que es la base fundamental de la capacidad material en general y, particularmente, en la capacidad militar y la legitimidad para poder enfrentar los

problemas de seguridad y defensa en la actualidad y demás retos en el contexto de la democracia representativa.

## LA ACTUAL IZQUIERDA POPULISTA EN LA AMÉRICA LATINA

Desde el final de la década de los noventa y hasta el presente las fuerzas de izquierda han llegado al poder nacional en varios países. Algunas figuras y líderes se han caracterizado por el empleo del populismo y su aplicación radical. Al mismo tiempo movimientos indígenas y campesinos han emergido como fuerzas políticas centrales. Es así como el movimiento zapatista en México, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) y el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra en Brasil (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), entre otros, constituyen hoy día movimientos políticos de gran influencia en América Latina.

Los líderes y figuras de izquierda que están aplicando –en algunos casos– populismos radicales, están alterando el ambiente de seguridad, particularmente en aquellos países que presentan instituciones frágiles con problemas de gobernabilidad que podría conducir a Estados fallidos. Ahora bien, este fenómeno no es percibido por los planificadores políticos como otra amenaza a la seguridad en los términos tradicionales, irregulares, catastróficos o perturbadores que normalmente se considera en el análisis de escenarios presentes y futuros. Sin embargo, el populismo radical está socavando la subestructura que proporciona la capacidad material y la legitimidad moral del Estado para enfrentar las amenazas que hoy afectan la seguridad y defensa en la región.

Los gobiernos de izquierda que llaman a la profundización de la democracia y reformismo lo hacen por vías institucionales o de movilización extrainstitucional no violenta, apareciendo como los caminos dominantes en la izquierda contemporánea. A esta característica se unen liderazgos populistas con estrategias radicales enfocadas en producir reformas estructurales orientadas a terminar con el sistema de democracia *representativa* y suplantarlo por la llamada democracia *participativa*.<sup>2</sup> A fin de aclarar ideas se están utilizando estos conceptos de demo-

---

2 Aclaratoria del autor. **Democracia representativa:** Es una forma de gobierno por la que el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas periódicamente mediante elecciones libres. Las autoridades elegidas tienen el deber de actuar conforme a los intereses de los ciudadanos. En este sistema de gobierno la institución militar fundamenta su actividad en los siguientes principios: apoliticismo, no deliberante y de dedicación exclusiva a sus funciones profesionales de defensa y seguridad del Estado bajo el control y supervisión del gobierno civil. GARCÍA-PELAYO, M., Derecho Constitucional. *Manuales de la Revista Occidente*. Madrid, España. Quinta Edición, 1951, p. 177.

**Democracia participativa:** La democracia directa (participativa) es aquella en la que el pueblo ejerce, de modo inmediato y directo, las funciones públicas que se le atribuyen. *Ibidem*. p. 183.

cracia representativa y participativa destacando el papel que juega la institución militar en cada uno de estos sistemas de gobierno.

## **LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS COMO GARANTES DEL PROCESO**

La institución militar históricamente ha sido el garante del orden político y constitucional de la nación, constituye la entidad defensora por excelencia del bien común, intereses permanentes del Estado y de los requerimientos de seguridad y defensa para la integridad territorial de la nación. No obstante, el papel de los militares en la democracia representativa tiene antecedentes en una larga historia en América Latina. Ello obedece a un modelo político que establece límites dentro del marco jurídico del Estado en cuanto al alcance de los militares en esta actividad político-jurídico, fundamentada en la premisa que la integridad territorial del Estado así como los ciudadanos deben protegerse de potenciales enemigos externos y de organizaciones que podrían subvertir el orden político y social interno. En este ámbito, cada Estado ha determinado el uso o no de la defensa en asuntos internos.

En la democracia representativa como fórmula democrática adoptada por la mayoría de nuestras naciones, se ha fundamentado el papel de las fuerzas militares en los principios descritos por Samuel Huntington (1957) en su obra *El Soldado y el Estado*, asignándole un papel de dedicación exclusiva y apoliticismo, con una clara división entre el papel de lo civil y lo militar en materia de defensa, lo que permite a los ciudadanos contar con una institución sólida y preparada profesionalmente para la misión constitucional y a los miembros de la institución actuar dentro del marco profesional en apoyo a los más altos intereses de la nación y no a una parcialidad política.

Con el proceso de democratización (democracia representativa) iniciado a finales de los setenta y hasta finales de los noventa, las autoridades civiles del gobierno han reasegurado que los principios constitucionales y jurídicos que le otorgaban a los militares ese papel de protectores de la democracia, y autopercepción de los militares de ser los reservorios y protectores de los valores de la sociedad y último bastión de la Patria, fuesen eliminados acentuando el papel y las responsabilidades de las autoridades civiles en la defensa, así como el control y supervisión del sector a través de los parlamentos institución de naturaleza deliberante y legislativa de la democracia representativa que debe funcionar como poder separado e independiente, permitiendo a través de éste el control político de la función de la defensa.

Así las cosas, la subordinación de la institución militar al poder civil no es simplemente el papel del presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, sino también el papel del Parlamento en su función de control y supervisión del sector defensa –Avellaneda (1999)– como un componente del Poder Ejecutivo, a través de una institución independiente del Estado que tiene su fundamento en el principio del balance de poder y presentación de cuentas al máximo organismo representativo del poder popular, es decir, los legítimos representantes del pueblo.

Una vez descrita las características de los gobiernos socialistas de izquierda en la región, particularmente los de profundización de la democracia y reformistas, el empleo del populismo con estrategias de corte radical para imponer la llamada democracia participativa en reemplazo de la democracia representativa, y el papel de los militares como garantes del proceso democrático, observaremos cómo estos gobiernos de izquierda radical y populista han afectado y afectan a la institución de la defensa (fuerzas militares) en los elementos constitutivos fundamentales de su estructura organizativa, como son su naturaleza, la estructura legal y la capacidad militar.

## **ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS RADICALES DE IZQUIERDA EN LA DEFENSA, PARTICULARMENTE EN LAS FUERZAS MILITARES**

El populismo, como lo hemos caracterizado previamente, siempre se expresa en forma directa y sin intermediarios entre el líder y sus seguidores, estos líderes son típicamente carismáticos, lo que significa que la fuerza de la personalidad y el carisma crean una relación estrecha entre el líder y sus seguidores. También es cierto que en la sociedad en general cuando se trata de la relación de los líderes populistas en su papel de Comandante en Jefe de las fuerzas militares hay otros elementos que juegan un papel importante como son los antecedentes profesionales del líder, la idiosincrasia de la institución militar, el contexto social y el ambiente político. En este orden de ideas, el líder populista ignora las regulaciones y normativas de la institución militar para hacer contacto directo con los diferentes niveles jerárquicos del cuerpo de profesionales militares, erosionando los fundamentos institucionales para introducir una nueva ideología en la conducción política de la institución, lo que genera un impacto en la relación del líder y el cuerpo de profesionales de la organización con serias implicancias en el sistema jurídico y en las capacidades operativas de las fuerzas militares.

Las fuerzas militares de cualquier país del mundo cuentan con una estructura organizativa que se caracteriza por tener tres elementos fundamentales que

constituyen el eje de su funcionamiento: la naturaleza de la organización, el sistema jurídico y las capacidades militares, presentando una estrecha relación en su funcionamiento. Con el fin de facilitar el análisis de los cambios que están experimentando algunas fuerzas militares de la región, en donde existen gobiernos radicales de izquierda de característica reformista, utilizaremos el triángulo descriptivo presentado por García (2004).

Esta interrelación responde a la dinámica social del país, sobre todo en un estado de derecho con una comunidad internacional caracterizada por los procesos de integración regional e internacional y la implicancia que tienen estos procesos en la seguridad y defensa de la nación. En adelante analizaremos los cambios que se están generando en algunos países de la región que en la actualidad están encabezados por gobiernos de izquierda, caracterizados por ser reformistas, que afectan en forma significativa estos tres elementos fundamentales de la estructura organizativa de la institución militar y que constituyen una verdadera transformación institucional en su papel fundamental en una sociedad democrática de corte representativo que caracteriza a los países de la región en los últimos cincuenta años.

De este modo, los gobiernos de izquierda radicales con parcialidad reformista están modificando y, en otros casos, pretenden cambiar el marco jurídico inspirado en las necesidades personalistas de un líder, o motivados por la política e ideología y no fundamentado en las demandas del ambiente de seguridad y defensa. Es aquí donde está la clave de la estrategia: mantener la legalidad a través de la norma pero en desmedro de la legitimidad de hecho con graves consecuencias a la institución y a la democracia como tal.

Los gobiernos de izquierda reformistas al arribar al gobierno plantean de entrada cambios o reformas constitucionales, esto con el solo objetivo político de establecer las bases legales que les permitan hacer los cambios en la normativa jurídica que les facilite la labor política proselitista y sentar las bases legales que permitan modificar la legislación militar que sustenta su legitimidad en un sistema democrático y de estado de derecho. Ejemplos fehacientes de esto lo constituyen: Venezuela, nueva Constitución de 1999; Bolivia, proyecto del gobierno para la democratizar la defensa; Ecuador, en pleno proceso con una constituyente aprobada por mayoría y próximamente el nuevo gobierno de Paraguay; con las reformas constitucionales propuestas durante la campaña electoral en relación particularmente al rol de las Fuerzas Armadas y los esfuerzos del gobierno de Nicaragua para consolidar la posición política y solicitar el referéndum respectivo que le permita tener el control directo y absoluto de la institución de la defensa.

PAÍS	SISTEMA JURÍDICO	NATURALEZA	CAPACIDAD MILITAR
VENEZUELA	CONSTITUCIÓN 1999. NUEVO SISTEMA JURÍDICO MILITAR	PRINCIPAL ACTOR POLÍTICO INTERNO	EJÉRCITO DE MASA, INCREMENTO RESERVA Y GUARDIA TERRITORIAL
BOLIVIA	PROCESO CAMBIO CONSTITUCIÓN (ASESORAMIENTO VENEZUELA)	DEMOCRATIZACIÓN DEFENSA, PROYECTO DE CAMBIOS	POTENCIAL. AUMENTO FUERZA (ASESORAMIENTO VENEZUELA)
ECUADOR	PROCESO CAMBIO CONSTITUCIÓN	POTENCIAL. CAMBIOS POSIBLEMENTE	POTENCIAL. CAMBIOS POSIBLEMENTE
NICARAGUA	SE DEBE OBSERVAR LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DEL NUEVO GOBIERNO		
PARAGUAY	NUEVO GOBIERNO PROPONE REVISAR ROL DE LA DEFENSA		

En este orden de ideas observamos que las modificaciones que se introducen en la legislación militar están orientadas a cambiar ese papel fundamental de ser una institución apolítica, de dedicación exclusiva a la defensa y seguridad de la nación. Se les da un papel protagónico en materia política, social y económica con una intervención en asuntos internos políticos de total injerencia y dominio civil a nivel de toma de decisiones y de conducción política del Estado. Esto los convierte en la institución orientadora de la sociedad y de toma de decisiones al más alto nivel del Estado (salvadores de la patria) Loveman (2003), con las repercusiones que ello implica. En otras palabras, se aparta de su papel fundamental y originario que permite en una sociedad democrática el juego y debate político para convertirse en la institución rectora de la sociedad en general.

En primer lugar este cambio en la legislación para el nuevo papel de las Fuerzas Armadas produce una completa distorsión en el cuerpo de oficiales educados y desarrollados en una sociedad democrática representativa, con valores y principios que son alterados creando confusión en el pensamiento sobre la noción de fuerza militar y su papel en una sociedad democrática, particularmente en la oficialidad joven y en las escuelas de formación donde los currículos de estudio están acordes con los valores y principios de la democracia representativa occidental. Un ejemplo fehaciente de estos cambios lo constituye la decisión del gobierno de Venezuela de implantar como eslogan de la institución militar *socialismo, patria o muerte*. Pablo Corral (2007). Y en Bolivia, de acuerdo con Sonia Mejías (2007), el proyecto del MAS en la creación de un sistema jurídico que fortalezca la institucionalización de la defensa y la relación civil-militar.

Segundo, la confusión en el cuerpo de oficiales genera divisiones internas por motivos de pensamiento político al introducir el debate ideológico en la institución con graves consecuencias en la disciplina, afectando directamente la capaci-

dad operativa de la institución en el elemento más importante, como lo es el recurso humano.

En tercer lugar, se crea el descrédito y minusvalía del liderazgo militar ante sus subalternos por prestarse al juego político partidista e ideológico a través de la total subordinación a una ideología política representada por un liderazgo populista sin el menor respeto a los valores, principios, costumbres y tradiciones de la institución militar en general.

Finalmente, el impacto negativo en la imagen ante la sociedad, en general, al perder su credibilidad como institución fundamental del Estado y pasar a ser un instrumento político del gobierno de turno para su proyecto proselitista particular, orientado por una ideología y apetencias políticas del líder de turno.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este cuerpo de conclusiones y recomendaciones está dirigido principalmente a los estrategos, diseñadores de políticas, líderes políticos, militares y estudiosos de los temas de la seguridad y defensa del Estado para que se analice el fenómeno del populismo y su impacto en los temas de la seguridad y defensa.

Las reformas estructurales lideradas por políticos populistas están orientadas a terminar con el sistema de democracia *representativa* y suplantarlo por democracia *participativa* afectando directamente la misión institucional de las fuerzas militares. Si no se fortalecen los elementos fundamentales de la institución estos cambios pondrían en riesgo inminente la democracia como sistema político, con consecuencias impredecibles para el futuro político de la región así como también su papel fundamental en la lucha contra las llamadas nuevas amenazas.

El populismo es un fenómeno político que ha recibido poca atención por la comunidad de seguridad en la región. Las causas de esto son su dinamismo, inestabilidad y naturaleza efímera lo que hace al fenómeno difícil de observar y evaluar, así como asociarlo con los temas de seguridad y defensa que requieren un pensamiento de política de Estado y visión a mediano y largo plazo. Adicionalmente se observa una asociación y relación personal de los líderes populistas que debe ser vista como un elemento estratégico que les permite compartir sus intereses políticos en función de un proyecto suprarregional de políticas pirotécnicas para captar todos los estratos sociales, particularmente las excluidas de los procesos democráticos en la región.

Los movimientos como el zapatista en México, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) y el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin tierra en Brasil (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) entre otros, podrían ser utilizados por los populistas con el empleo de las Fuerzas Armadas en campañas educativas (doctrinarias) para sus logros políticos proselitistas que pudiesen generar movimientos armados al margen de la ley en busca de reivindicaciones étnico-culturales a través de violencia en la región.

La transformación militar que se está gestando en los gobiernos de izquierda reformistas contempla el desarrollo de capacidades con una orientación política definida para la intervención directa en el manejo político, ideológico y socioeconómico de las sociedades en las que operan. El Estado es el principio y el fin de la organización política y social. Esto les permite transferir a sus sociedades sus sistemas de símbolos, de imaginarios de ciudadanía, de nación y de nacionalidad y, finalmente, determinar las pautas de comportamiento de los individuos en su interrelación social y política. En otras palabras, una total militarización de la sociedad.

El principio de dedicación exclusiva y apoliticismo de los militares en la democracia representativa es totalmente ignorado en la democracia participativa pregonada por la izquierda reformista radical y populista. Se ignoran las regulaciones y normativas de la institución militar para hacer contacto directo con los diferentes niveles jerárquicos del cuerpo de profesionales militares erosionando los fundamentos institucionales para introducir una nueva ideología en la conducción política de la institución lo que genera un impacto en la relación del líder y el cuerpo de profesionales con serias implicancias en el marco jurídico y en las capacidades operativas de las fuerzas militares.

Se genera una completa distorsión en el cuerpo de oficiales educados y desarrollados en una sociedad democrática representativa con valores y principios que se ven alterados creando confusión, descrédito y la minusvalía del liderazgo militar ante sus subalternos al generarse un debate ideológico en la institución con graves consecuencias en la disciplina. Esto afecta directamente la capacidad operativa de la institución y su imagen ante la sociedad a la que pertenece.

Incorporar en el plan curricular de las escuelas de formación y de posgrado los estudios sobre el papel de las fuerzas militares en un sistema democrático representativo, con énfasis en los valores y principios de la cultura occidental así como de la institución militar. Adicionalmente, fomentar el intercambio de personal docente especializado en asuntos de seguridad y defensa entre los centros de estudios estratégicos, universidades y escuelas de guerra.

Fomentar una plena conciencia en los líderes políticos civiles y militares sobre el impacto y consecuencias que tienen las actuales tendencias de los líderes populistas radicales en relación a la institución militar. En consecuencia, conocer y debatir con pleno conocimiento de causas las verdaderas motivaciones de los cambios propuestos en el sistema jurídico militar es de fundamental importancia ya que está en juego el futuro de la institución de la defensa y la estabilidad del sistema democrático representativo y por ende la estabilidad política de la nación y de la región en general.

## BIBLIOGRAFÍA

AVELLANEDA, Eloísa (1999). ***El Control Parlamentario sobre el Gobierno y la Administración Pública***. Caracas, Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela.

CORRAL, Pablo (2007). La Izquierda esta en contra de Chávez. Recuperado el 27 de abril 2008 de <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/05/14/la-izquierda-esta-contra-Chavez.ht...5/17/07>

DE LA TORRE, Carlos (2000). ***Populist Seduction in Latin America***. Ohio, Estados Unidos. Center for International Studies Ohio University

*Foreign Policy Magazine* (2007). The Failed States Index. Edición de julio-agosto.

GARCIA, Jaime (2004). New Threat and Defense Transformation: 'The case of Latin America'. *Low Intensity conflict & Law Enforcement*. Vol. 12, N° 3 autumn 2004.

GARCÍA-PELAYO, M. (1986). ***El Estado de Partidos***. Madrid, España. Editorial Alianza.

HUNTINGTON, Samuel (1957). ***The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations***. Connecticut, Estados Unidos. Publicado por Harvard College.

LOVEMAN, Brian (1999). ***For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America***. Scholarly Resources Inc. Portland, Oregon, Estados Unidos.

MEJÍAS, Sonia (2007). La Alianza del Pueblo y las Fuerzas Armadas en el Proyecto de Transformación de Evo Morales. *Real Instituto Elcano ARI* N° 3/2007-17 /01/2007

RODRÍGUEZ, César; BARRETT, Patrik S. y CHÁVEZ, Daniel (2005). ***La Nueva Izquierda en América Latina: Sus orígenes y Trayectoria Futura***. Colombia. Editorial Norma.

ROPP, Steve C. (2005). The Strategic Implications of the Rise of Populism in Europe and South America. Recuperado el 27 abril 2008 de <http://www.carlisle.army.mil/ssi>

WEBER, Maximilian (1984). ***La Acción Social y Ensayos Metodológicos***. Barcelona, Península.

WEBER, Maximilian (1993), ***Economía y Sociedad***. Madrid. Editorial Fondo de Cultura Económica.

---

# EL PROYECTO POLÍTICO DEL PARAMILITARISMO EN COLOMBIA. DESDE LA LUCHA CONTRA LA INSURGENCIA HASTA EL DESAFÍO AL ESTADO<sup>∞</sup>

PEDRO RIVAS NIETO\*  
PABLO REY GARCÍA\*\*

## RESUMEN

*Los grupos de autodefensas colombianas, nacidas en los años sesenta para enfrentarse a la guerrilla y defender la vida y las propiedades de los ciudadanos allá en donde el Estado no controlaba el territorio, se transformaron con el tiempo en grupos paramilitares relacionados tanto con militares descontentos de los límites que les imponían las leyes como con vulgares narcotraficantes. Pasados los años intentaron diseñar un proyecto político que les legitimara ante la sociedad civil colombiana y ante los gobernantes. De esa manera podrían tener un estatus jurídico diferente, convertirse en un grupo con el que el gobierno pudiera negociar y escapar de la justicia nacional e internacional. En este artículo se estudia la organización interna de los bloques combatientes, los motivos y los porqués de la construcción del proyecto y se analiza sobre la base de los Convenios de Ginebra la legitimidad o ilegitimidad de convertir el paramilitarismo en actor político.*

**Palabras clave:** *Paramilitarismo – Negociación – Conflicto – Guerra.*

## ABSTRACT

### THE POLITICAL PROJECT OF PARAMILITARISM IN COLOMBIA. FROM THE STRUGGLE AGAINST INSURGENCY UP TO CHALLENGING THE STATE

*The groups of Colombian self-defences, born in the sixties to face the guerrilla warfare and to defend the citizens and property where*

---

\* Doctor en Ciencias de la Información, Universidad Pontificia de Salamanca, y Magister en Relaciones Internacionales, Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Actualmente se desempeña como profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Comunicación de la Universidad Pontificia de Salamanca. España. [privasni@upsa.es](mailto:privasni@upsa.es)

\*\* Doctor en Comunicación por la Universidad Pontificia de Salamanca, y doctorando en Historia Contemporánea por la Universidad de Salamanca. Actualmente se desempeña en la Facultad de Comunicación de la Universidad Pontificia de Salamanca. España. [preyga@upsa.es](mailto:preyga@upsa.es)

∞ Fecha de Recepción: 171007  
Fecha de Aceptación: 090408

*the State did not controlled the territory, became into paramilitary groups. With the time that groups linked with Armed Forces and drug-traffickers. Paramilitaries tried to design a political project because it might has a juridical different status, to escape from justice and to negotiate with the government. In this article the internal organization of the fighting blocks is studied, the motives of the political project it is analyzed and, on the basis of the Geneva's Agreements, is also studied the legitimacy or illegitimacy of turning paramilitaries into a political actor.*

**Key words:** *Paramilitaries – Negotiation – Conflict – War.*

## INTRODUCCIÓN

Desde que allá por los años sesenta los grupos paramilitares aparecieran en Colombia auspiciados por las leyes para que los ciudadanos pudieran defenderse de la insurgencia en las zonas en las que el Estado no tenía presencia suficiente para hacerlo por sí solo, las autodefensas se transformaron. Dejaron de ser el arma de los ganaderos y de los campesinos para defender sus posesiones y sus vidas y se convirtieron en ariete del narcotráfico, en sistema ilegal de combate de ciertos militares disminuidos por someterse a las leyes y en procedimiento de adquisición de propiedades por métodos violentos. El carácter estrictamente antiinsurgente de los comienzos adquirió características nuevas que pasaron por construir un proyecto político y un programa de cambio social, copiado en buena medida del guerrillero, para intentar justificar su actuación y defenderse de quienes los tildaban de oportunistas y simples delincuentes. El gobierno colombiano acabó aceptando ese principio, aunque sólo fuera de *facto*, y firmó acuerdos de desmovilización de los grupos que los componían para acabar con uno de los actores de la violencia en el país. El paramilitarismo cambió progresivamente sus tácticas, su visión del conflicto y la idea que tenía de sí mismo. Al construir un “proyecto político” para normalizarse adquirió un nuevo estatus. Eso es lo que vamos a estudiar en este texto.

- **Cambios del paramilitarismo (I): desde el gobierno de Virgilio Barco hasta el de Ernesto Samper**

Con el paso del tiempo los grupos paramilitares buscaron legitimarse. Es cierto que en amplias capas de población urbana causaban rechazo, pero despertaban adhesiones en zonas rurales en las que habían garantizado cierto grado de paz. En el norte de Santander, por ejemplo, los “paras” desplazaron al ELN, y las gentes veían a Carlos Castaño como el libertador de la región que hacía lo que de-

bía haber hecho el ejército colombiano.<sup>1</sup> Es más, algunos pensaban que los paramilitares podrían encauzar económicamente la zona. A esto cabía añadir el hecho de que el gobierno colombiano, al contrario de lo que había hecho con la guerrilla, no había combatido de forma constante a los grupos paramilitares.

Ya entre 1989 y 1991, siguiendo el modelo de Pablo Escobar, se había matado a muchos campesinos para asustar a los gobiernos y adquirir estatus de actores del conflicto. La estrategia contrainsurgente llevó a esto durante los años de gobierno de Gaviria (1990-1994) y tanto las autodefensas como las “cooperativas de seguridad”,<sup>2</sup> que abundaban en las zonas de presencia guerrillera, degeneraron en paramilitarismo. Poco a poco el paramilitarismo intentó dotarse de contenido político. Durante la presidencia de Samper (1994-1998) las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá (AUCU) se presentaron no como los ejércitos privados de los terratenientes, de los narcotraficantes o el brazo “ilegal” del ejército, sino como grupos armados que querían combatir a la insurgencia en nombre de la clase media. No sólo ganaron respaldo popular en algunas de las zonas en las que actuaban, sino que querían que se dejara de llamarlos paramilitares. A mediados de los noventa eran la organización paramilitar más importante del país. Así que durante el gobierno de Samper, a partir de la ley de orden público, se les prometió tenerlos en cuenta en las negociaciones futuras, quizá porque no se sabía cómo enfrentarse al fenómeno o cómo purgar a sectores pertenecientes al Estado y que, en cierta medida, habían favorecido el paramilitarismo (Tokatlian, 1998).

Los paramilitares pretendieron a partir de entonces que se les denominase de forma distinta, que el gobierno de la nación los reconociera como organización política militar y que se le ofreciera el mismo tratamiento que a los grupos insurgentes de izquierda. Este fue el detonante del intento de unificar a los más de cien grupos paramilitares del país, acto difícil debido tanto a la dispersión geográfica como de intereses. En torno a la figura de Carlos Castaño se unieron varios grupos paramilitares en las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). A finales de 1994 tuvo lugar la Primera Conferencia Nacional de las Autodefensas bajo el liderazgo de Carlos Castaño y de sus grupos, las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá. Desde 1995 los grupos paramilitares intentaron constituirse como estructura militar unificada (Departamento Nacional de Planeación, 1998:79). En 1997 nacieron las AUC con ocasión de la Primera Conferencia Nacional de Dirigen-

---

1 “Castaño el Libertador”, DUZAN, M<sup>a</sup> Jimena, *El Espectador*, Bogotá, 27-6-1999. La autora recoge las palabras de algunas personas del lugar, que dicen que el síndrome de ver a Castaño como al Libertador, es síntoma de la esquizofrenia en la que viven. Es una jugosa idea que muestra a la perfección la perversa relación que en algunas zonas del país se tiene con los grupos armados, sean insurgentes o contrainsurgentes.

2 Nacieron por la Ley 62 de 1993 y se llamaron CONVIVIR.

tes y Comandantes de Autodefensas Campesinas, con un Estado Mayor conjunto y una dirección única.<sup>3</sup> El núcleo inicial de las AUC las formaban las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, las Autodefensas de Puerto Boyacá, las de Ramón Isaza y las de los Llanos Orientales (Pizarro, 2004:122). Elaboraron un documento con una decena de principios y pasaron a otra fase de su desarrollo, caracterizada por su integración y politización. Además de contar con una organización nacional habían empezado a esbozar un proyecto ideológico-político que copiaba, en buena medida, el proyecto guerrillero (Orozco, 1999:41).

Los principios<sup>4</sup> decían lo siguiente: 1) había que definir con claridad los principios antisubversivos y tener clara proyección política, 2) no abandonar la lucha mientras existiera la guerrilla, 3) dejar las armas sólo si se producía una negociación trilateral, 4) no involucrarse en el narcotráfico, 5) asumir independientemente la responsabilidad de las acciones militares, 6) obtener el compromiso de los miembros del Estado Mayor de participar en aquello que llevara el nombre del Movimiento Nacional, 7) definir las AUC como un movimiento político-militar antisubversivo ejercido en nombre de la legítima defensa y que deseaba cambios del Estado pero no atentaba contra él, 8) responsabilizar en exclusiva al grupo que participara en actividades de narcotráfico, 9) permitir a otros grupos de autodefensa que se adhirieran al Movimiento Nacional siempre que tuvieran mando responsable y cumplieran los requisitos mencionados y 10) mantener la unidad interior de las AUC.

En un texto escrito en 1997 en las montañas de Colombia,<sup>5</sup> las AUC hicieron público que habían nacido a consecuencia de las contradicciones políticas, sociales y culturales de la sociedad colombiana *“las cuales se han ido agravando a causa de la conducta omisiva del Estado [...] El abandono secular del Estado [...] constituye la vértebra dorsal del discurso político de la insurgencia armada, de la misma manera como el abandono de los deberes de tutelar la vida, patrimonio y libertad de los ciudadanos le dio origen político y militar al Movimiento de las Autodefensas. Las dos expresiones armadas comparten el mismo origen en cuanto a las causas objetivas de su surgimiento”*.<sup>6</sup>

No obstante, su propuesta de reforma divergía por completo de la guerrilla, aunque –según ellos– tenían también, como la insurgencia, carácter político y

---

3 Ver página web de las AUC, [www.colombialibre.org](http://www.colombialibre.org)

4 Extraídos de PIZARRO, *op. cit.*, p. 122.

5 Las “Montañas de Colombia” es el lugar de redacción del documento. Cuando las FARC escriben sus comunicados lo hacen de la misma manera. Se diría que es una copia del procedimiento guerrillero.

6 AUC, “Naturaleza Político-militar del Movimiento”, Montañas de Colombia, 28-6-1997, cit. en ZULUAGA (1998:14).

reformista. *“Las Autodefensas Unidas de Colombia siempre hemos considerado la necesidad urgente de grandes transformaciones sociales en beneficio del pueblo. Reconocemos la identidad y convergencia en muchos aspectos que guerrilla y Autodefensas reclamamos del Estado como condición para allanar los caminos de la paz. Pero rechazamos, eso sí, el desbordamiento de los medios utilizados para conquistar estos fines de todos modos altruistas y de mucha significación para las grandes mayorías marginadas”*.<sup>7</sup>

Es decir, los paramilitares querían ser actores políticos, tener un proyecto político y ser una especie de reformistas que querían huir de su pasado delincuencial y bárbaro. Se definían como organización política-militar civil y antisubversiva que quería reformar elementos claves del Estado colombiano. De esta manera podría lograr ser reconocido como actor político y ser tenido en cuenta en las negociaciones de paz. Pese a los acuerdos firmados entre los grupos que las formaban no llegaron nunca a ser un movimiento perfectamente integrado, sino una federación de grupos regionales más o menos sometidos al grupo mayoritario, las AUCU, capitaneadas por Castaño y Mancuso. Aunque estaban fragmentados se extendieron por toda Colombia y en 2002 había grupos paramilitares en 28 departamentos y algunos de ellos ni siquiera formaban parte de las AUC (PNUD, 2003:60).

Desde el gobierno de Samper se venía planteando la propuesta de negociar con los paramilitares, si bien fue causa de enfrentamientos. La Ley 104 de Orden Público del Congreso, que sólo permitía negociar con la insurgencia y cuya vigencia acababa en 1995, se modificó, se amplió su plazo de vigencia y dio cabida en las conversaciones a grupos armados surgidos contra la guerrilla. Si estos últimos acababan con las matanzas y mostraban su voluntad de firmar acuerdos que respetaran el derecho internacional humanitario podrían sentarse en una mesa de negociaciones. Pero ni ellos quisieron sentarse en una mesa tripartita en la que estuviera la guerrilla, ni ésta quería estar con los paramilitares. Fuere como fuere, este intento se desbarató porque las elecciones las ganó Pastrana y perjudicó –o, al menos, desconcertó– a las autodefensas, pues él quería enfrentarse al paramilitarismo persiguiéndolo y poniéndolo ante la justicia sin reconocerle estatus político (García, 2004:68).

- **Cambios del paramilitarismo (II): el gobierno de Ernesto Pastrana**

La respuesta de los grupos paramilitares llegó en 1998 al plantear una agenda de paz y mostrar los elementos que, a su juicio, los definían como actor

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 14.

político. Aseguraban que querían cambiar el modelo de Estado colombiano y el ordenamiento institucional al ser un grupo armado de derecha con base y plataforma política y no sólo un grupo paramilitar contrainsurgente. En una carta enviada en julio de 1998 al presidente –aún electo– de la república, Andrés Pastrana, las AUC decían que eran “una organización político-militar de carácter civil y antisubversivo que defiende intereses nacionales. Características éstas que no son discutibles”.<sup>8</sup> Ciertamente que al intentar integrar bajo mando unificado a todos los grupos paramilitares que actuaban en Colombia se intentó acabar con la divergencia de intereses y de objetivos, pero las disputas internas eran muchas y las diferencias, ásperas. Su deseo de aumentar su fuerza militar en número de hombres, formar un bloque unido –las AUC–, consolidar su posición en zonas claves por las que combatía contra la guerrilla y dar paso a una dura ofensiva contra la insurgencia<sup>9</sup> eran elementos para adquirir fuerza y estatus político. El nacimiento de las AUC fue un giro en el fenómeno paramilitar para que se les reconociera como beligerantes en el conflicto colombiano.

La aún reciente AUC<sup>10</sup> le pedía al gobierno de Pastrana una mesa de negociación bipartita e incluso una zona de despeje –como hicieron las FARC–<sup>11</sup> en un municipio del norte de Colombia para comenzar las negociaciones. El intento de constituirse como parte del conflicto “frente al Estado” pese a que dentro de las AUC las diferencias y los enfrentamientos eran notables, era llamativo. Aunque el gobierno colombiano intentó hablar con los “paras” en una mesa separada de la guerrilla las conversaciones no se llevaron a cabo y las relaciones del gobierno de Pastrana con los paramilitares se fueron debilitando a medida que lo fueron haciendo las relaciones con la guerrilla –y viceversa–. En opinión del paramilitarismo el gobierno de Pastrana cedía demasiado ante la guerrilla y, ante el debilitamiento del Estado, debían estar vigilantes las autodefensas para impedir que la guerrilla se hiciera con el control del país (Cubides, 1999:174).

El gobierno de Pastrana (1998-2002), pese a su férrea determinación, no supo qué hacer con este problema. Según *Human Rights Watch* (HRW) (2001) hacía

---

8 Carta enviada al Presidente electo Andrés Pastrana Arango, *El Tiempo*, 16-7-1998, p. 7A.

9 “Política paramilitar: estrategia mal concebida”, *El Nuevo Siglo*, Bogotá, 3-12-1997, p. 14.

10 El debilitamiento de las grandes mafias de la droga drenó recursos a los paramilitares y a mediados de los noventa se reorganizaron para tener en el nivel local unas autodefensas y en el nivel nacional una organización móvil y centralizada (Palacios y Safford, 2002:665).

11 En noviembre de 1998 el presidente Pastrana accedió a la desmilitarización de cinco términos municipales al sur del país, unos 43.000 kilómetros cuadrados, para satisfacer la petición de las FARC de “despejar” un territorio e iniciar las conversaciones de paz. Se le dio el poder político a los alcaldes, todos ellos ligados a las FARC, y el territorio se mantuvo al margen del control estatal. El efecto de esta concesión fue que las FARC se rearmaron y pudieron contraatacar al gobierno. En febrero de 2002, con el fin de las negociaciones, las Fuerzas Armadas bombardearon el territorio.

un doble juego en el que oficialmente perseguía todas las acciones punibles que estaban al margen del Estado, pero apoyaba a este tipo de grupos que debilitaba a la guerrilla (pp. 67-69). No obstante, los involucrados directamente en este asunto lo niegan. El doctor Armando Estrada, ex ministro de gobierno y negociador directo con la guerrilla, afirma que estos datos de HRW son inexactos.<sup>12</sup> Según él, durante las negociaciones en el Caguán, las FARC querían que el gobierno garantizara que en un plazo breve de tiempo acabaría con el paramilitarismo. El gobierno no podía prometer nada porque no controlaba a los paramilitares y el doctor Estrada afirma que éste era un elemento que causaba gran tensión en las conversaciones de paz con la guerrilla.<sup>13</sup> Si hubiera prometido el fin del paramilitarismo, habría parecido que podía controlarlo y la guerrilla habría pensado que había connivencia con él; si no lo prometía –que fue lo que hizo–, no satisfacía las pretensiones de la guerrilla de acabar con él y eso debilitaba la posibilidad de lograr la firma de un acuerdo con las FARC, que dudaban de la buena fe del gobierno. Era un elemento perturbador que dice mucho de la psicología de los negociadores de la insurgencia –y en nuestra opinión, de las dificultades de acabar con ella por vías negociadas–.

Lo cierto es que, al menos hasta el intento de unificación de los grupos paramilitares y sus propuestas “políticas” e ideológicas, el paramilitarismo jamás fue reconocido como organización política pues sus objetivos eran, si acaso, la contención de la guerrilla y los delitos cometidos eran comunes. No sólo eso, pues si las AUC se oponían política y militarmente a la guerrilla y política y estratégicamente al Estado, según ella misma decía, esa diferencia descartaba el objetivo de la toma del poder por las armas (Peco y Peral, 2007:76) y dejaba claro que no habían nacido para acabar combatiendo al Estado. Acabar con la guerrilla era la única razón de ser de su existencia. Su estrategia y su táctica repetían las formas de actuación de la guerrilla controlando los niveles básicos de gobierno, esto es, zonas rurales y pequeños municipios, y causando matanzas y desplazamientos masivos de población para evitar la influencia de la insurgencia en la población civil. Con el paso del tiempo suavizó la técnica, pues se dio más importancia a los asesinatos selectivos y a las deportaciones individuales e incluso constituyeron ONGs para desarrollar proyectos en áreas conflictivas y, al mismo tiempo, estar presentes en todas las áreas de la sociedad (Internacional Crisis Group, 2003). ¿Esto las convertía en grupos que se enfrentaban al Estado? ¿Acaso puede decirse que, del mismo

---

12 Según Armando Estrada las relaciones de su gobierno con las ONG no fueron nunca malas porque el gobierno de Pastrana reconocía la buena labor que desempeñaban en el país. Aun así, las ONG eran duras al juzgar las acciones del gobierno de Pastrana.

13 Estrada, Armando, ex ministro de gobierno de Andrés Pastrana y negociador directo con la guerrilla de las FARC, en entrevista realizada por los autores de este artículo en septiembre de 2007 en la ciudad de Medellín.

modo que la guerrilla, tenía idearios y actitudes “insurgentes” de ideología opuesta a la de la insurgencia? No parece que fuera así.

Al mismo tiempo, la consolidación de las AUC parecía cada vez más complicada y ella era la responsable de la unificación y control de los grupos paramilitares. Pese a lo firmado y acordado entre los grupos paramilitares las AUC no eran una asociación monolítica ni podían imponerse por completo a los grupos que formaban parte de ella, que seguían teniendo autonomía. Ella se encargaba de las gestiones que los grupos delegaban en ella, a modo de una confederación. Es cierto que aunque las diferencias entre sus miembros eran muchas y se relacionaban con los intereses particulares de cada uno de ellos, las AUC tenían una estrategia pensada para toda Colombia contra la guerrilla (Manwaring, 2002). Por eso fue ella la que negoció con el gobierno la desmovilización de paramilitares en Colombia. De ahí que desde julio de 2001 empezaran a actuar como una especie de confederación de fuerzas antisubversivas en donde cada mando se responsabilizaba de las acciones de sus tropas. Esta aparente mayor asunción de responsabilidades de cada comandante, que se comprometía a velar por los actos de sus subordinados, tenía un doble efecto: permitía controlar más y mejor a sus tropas y achacar responsabilidades con más claridad, pero también possibilitaba usar la fuerza armada de la que disponían para usos que no tenían nada que ver con la lucha contrainsurgente, como el mero delito común, el lucro o lo que fuera. El mismo Castaño lo decía sin tapujos (Aranguren, 2001:18).

- **Cambios del paramilitarismo (III): el gobierno de Álvaro Uribe**

Castaño, al ser el comandante político de las AUC, tuvo espacio para intentar negociar con el gobierno, pero tras su renuncia a dirigir las AUC por las crisis internas planteadas por el narcotráfico el asunto se agravó. Entre mayo de 2001 y mayo de 2003 los partidarios de negociar con el gobierno y alejarse del narcotráfico y los defensores de continuar haciéndolo causaron una gran crisis interna. Los vínculos de no pocos mandos paramilitares con el narcotráfico quedaron claros pero en septiembre de 2002 las AUC, reunida la plana mayor de los principales bloques paramilitares del país capitaneados de nuevo por Castaño, insistieron en que desde entonces ningún miembro participaría en negocios de narcotráfico so pena de ajusticiamiento. Bajo el liderazgo de Castaño se decidió negociar y se aceptaron las condiciones impuestas por el gobierno recientemente elegido de Álvaro Uribe, que servían para mantener conversaciones con cualquier grupo armado que tuviera parte en el conflicto colombiano. Se les exigía que cortaran los lazos con el narcotráfico y el cese de hostilidades –es decir, cese de secuestros y asesinatos–.

En diciembre de 2002 comenzaron los acercamientos entre las AUC y el gobierno de Colombia, en ese mismo mes se anunció el alto el fuego de las AUC y apenas un mes después de que Uribe dijera que habría beneficios penales para insurgentes y paramilitares que se rindieran a las autoridades, se selló el acuerdo de desmovilización de paramilitares. La firma en julio de 2003 de los *Acuerdos de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz en Colombia*, (Ralito I)<sup>14</sup> implicaba que para diciembre de 2005 los grupos paramilitares debían estar completamente desmovilizados, aunque el número de miembros era muy elevado. Según el Ministerio de Defensa de Colombia las AUC por aquel entonces tenían alrededor de 13.000 combatientes, pero el International Institute for Strategic Studies (IISS) concluía que podían llegar casi hasta los 35.000 (IISS, 2004). El hecho de firmar implicaba el reconocimiento, aunque fuera implícito, de los paramilitares como actor político. El Acuerdo de Santa Fe de Ralito llevó a que se acordaran diez puntos para hallar una salida negociada a la paz y desde ese momento se planteó el cese de hostilidades por parte de los paramilitares, pero no se sintió la paz en el país o el cierre definitivo de un frente. Incluso se observó que los paramilitares intentaban controlar democráticamente territorios importantes antes de dejar las armas. Como decía Gisela García “*No se puede acusar de paramilitar a la totalidad de los candidatos que buscan ser elegidos en zonas con presencia de las AUC; sin embargo, resulta más beneficioso para un grupo que está en negociaciones de paz alcanzar un control político legítimo, en la medida que esto les proporcionará acceso a información privilegiada, seguridad y manejo de la policía en sus territorios*” (García, 2004:73).

La muerte de Carlos Castaño en abril de 2004, apenas una semana antes de que se empezara a estudiar su demanda de extradición por parte de Estados Unidos por delitos de narcotráfico,<sup>15</sup> no impidió la disolución progresiva de las AUC. En mayo de 2004 se firmó Ralito II para continuar con las conversaciones de paz. Se acordó fijar una *zona de ubicación* al norte del país, en Córdoba, de algo menos de 400 kilómetros cuadrados, para concentrar a varios cientos de paramilitares y convertirla en zona adecuada para nuevas conversaciones sobre desarme, desmovilización y reintegración de estos grupos. Pero en julio de 2004 la intervención de Salvatore Mancuso en el Congreso de la República en donde proponía que los paramilitares, una vez desmovilizadas las AUC, conservaran sus propiedades, grandes extensiones de terreno y mantuvieran el papel de fuerzas contrainsurgentes para garantizar que la guerrilla no se hiciera con el control de territorios

---

14 El texto completo del acuerdo puede encontrarse en la página web del Alto Comisionado para la Paz en Colombia, a saber: *Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la Paz en Colombia*, [http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/acuerdos/acuerdos\\_tjul\\_15\\_03.htm](http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/acuerdos/acuerdos_tjul_15_03.htm)

15 Sus restos se encontraron en agosto de 2006. Fue asesinado por su guardaespaldas por órdenes de su propio hermano, Vicente Castaño.

causaron un problema. El motivo era que los paramilitares intentaban consolidar su influencia territorial e institucional para que las ventajas fueran mayores en las negociaciones con el gobierno y era evidente que intentaban legalizar las posesiones obtenidas tanto del narcotráfico como de las actividades delincuenciales.<sup>16</sup> Como bien afirma Jaime Jaramillo Panesso, las propiedades de los paramilitares eran en buena medida bienes raíces y eso no se podía perder así como así en una negociación.<sup>17</sup>

El 31 de diciembre de 2005 debían quedar desmovilizadas completamente las fuerzas de las AUC, pero hasta abril de 2006 no se dio por concluido el desarme de los paramilitares. En Casibare, una aldea del Departamento del Meta, a más de 300 kilómetros de Bogotá, se entregaron oficialmente las últimas armas en poder de las AUC, y el representante del gobierno en este proceso, el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, dijo que las AUC eran formalmente cosa del pasado.<sup>18</sup> Cosa distinta es que en realidad el paramilitarismo haya llegado a desaparecer de Colombia. Sigue aún presente en algunas comunas y regiones del país, donde incluso se mantiene con la aquiescencia de los ciudadanos que desconfían de las instituciones.<sup>19</sup>

- **¿POR QUÉ QUERÍA EL PARAMILITARISMO SER ACTOR POLÍTICO?**

Lo cierto es que los intereses de los paramilitares iban más allá del conflicto armado. El hecho de haberse unido en las AUC permitió a los paramilitares no ya lograr, sino plantearse un objetivo político. Si antes sólo cabía la respuesta a los ataques de la guerrilla, en ese momento cabían estrategias proactivas. Y si se lograba el objetivo político, también cabía la supervivencia una vez que el Estado tomara el control de los territorios antes dominados por los paramilitares. Es decir, si antes sólo se podía continuar la guerra o comparecer ante la justicia, al lograr estatus político cabía la posibilidad de continuar en la esfera pública una vez abandonadas las armas. Y esto es más importante de lo que pudiera parecer a simple vista porque podía significar –por ejemplo– que las posesiones obtenidas

---

16 Ver, por ejemplo, “Colombia: tras el sinuoso camino del desarme paramilitar” (Vieira, 2004).

17 En entrevista con Jaime Jaramillo Panesso, miembro de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), septiembre de 2006, Medellín. Como buena parte de las posesiones de los paramilitares –tras obligar a los campesinos y a la población civil a huir y convertirse en desplazados mediante el empleo de la violencia– son tierras, ganado, plantaciones o fincas, han intentado que en la negociación con el gobierno no tuvieran que restituir lo robado a sus legítimos dueños. Los guerrilleros no plantean estos problemas. No porque sean honrados a carta cabal, sino porque sus posesiones están en moneda y en divisas.

18 Cfr. “La mayor organización paramilitar de ultraderecha en Colombia entrega al gobierno sus últimas armas” (Agencias/El Mundo, 2006).

19 En septiembre de 2007 su presencia aún se percibía en algunas comunas de Medellín, por ejemplo. (Rivas y Rey, 2007).

ilegalmente durante el ejercicio del paramilitarismo podrían permanecer en manos de quienes las robaron en vez de restituírselas a sus dueños legítimos.

Las propuestas de los “paras” al gobierno insistían en que se les reconociera como parte activa en la negociación política del conflicto, con los mismos derechos, deberes y garantías que se les reconocieran a las otras partes. Según las AUC, el gobierno tenía que formular una política de paz en la que se integrara a la sociedad civil para controlar y denunciar las faltas contra el derecho internacional humanitario. Pese a la –en principio– dificultad de hacer esto –ya que parece que es un grupo violento ilegal quien “exige” al Estado, en vez de serlo al revés– los paramilitares ejercieron presión e influencia en el gobierno colombiano. En 2003, una vez llegado al poder el liberal Álvaro Uribe,<sup>20</sup> las AUC presentaron una *Propuesta de iniciativa legislativa para iniciar el diálogo entre todos los sectores comprometidos con el conflicto armado*. Las 62 páginas del documento eran el marco jurídico que las AUC esperaban promover<sup>21</sup> y en el que se decía que los delitos cometidos por las AUC eran exclusivamente políticos. Es decir, en palabras del documento, “*si buscar derrocar el régimen constitucional vigente es un delito político, también lo es pretender levantarse en armas para defenderlo, que es el caso específico, concreto e incuestionable de las autodefensas*”. Las AUC se entendían a sí mismas como actores políticos porque tenían el deseo de mejorar las condiciones de vida de un grupo o de intentar impedir que se instalase otro gobierno en el poder. Según ellas mismas, eran un medio armado de defensa de las instituciones del ataque de los violentos, los terroristas y los insurgentes. Habían llenado los vacíos dejados por la ley y por la escasa reacción de las Fuerzas Armadas y habían transgredido las leyes para lograr esto, no para lucrarse o vengarse de nadie. No buscaban intereses privados sino que eran un movimiento que defendía intereses colectivos. Sus objetivos –reforma agraria, solución del desplazamiento de población, fin de la pobreza– no eran diferentes de los de la guerrilla; lo diferente era la ideología que las animaba. Se diría que eran un movimiento populista autoritario de extrema derecha definido por los métodos violentos. Para justificarse decían que el M-19, que fue considerado terrorista, en 1989 fue tildado de movimiento político por el Gobierno de Virgilio Barco para facilitar la negociación.

Todo esto estaba pensado para demostrar que los miembros de las AUC no eran grupos de justicia privada al servicio de intereses particulares más o menos espurios, sino sediciosos alzados en armas. No eran delincuentes comunes,

---

20 Al que la guerrilla, especialmente las FARC, han acusado reiteradamente de apoyar a los paramilitares y de darles trato de favor.

21 Se llama el documento *Las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, desde la perspectiva jurídica* (AUC, 2003).

sino delincuentes políticos. Y si eran sediciosos debían tener un tratamiento favorable que implicara el asilo, la no extradición, la reducción o exclusión de penas para los delitos conexos, el indulto o la amnistía si el Estado lo considerara conveniente para mejorar la convivencia. Es más, los abogados que redactaron este documento también intentaron hacer ver que los paramilitares “se vieron obligados a dejarse contaminar por el narcotráfico” (AUC, 2003:19) ya que la contrainsurgencia, del mismo modo que la revolución, no se podía financiar más que con grandes sumas de dinero dado el aumento de las tropas y el empleo de costosos medios de combate. Las AUC proponían que el narcotráfico debía de ser delito conexo con el de sedición para poder darle una salida al conflicto. Reconocían que al comienzo se financiaron con donaciones de hacendados y ganaderos, luego con contribuciones voluntarias y después se metieron en el narcotráfico para aumentar sus ingresos.

Alfonso Gómez, ex Fiscal General de la Nación, decía al respecto en *Cambio* en julio de 2003 que “el narcotráfico no puede ser considerado delito conexo con el político, ni para la guerrilla ni para los paramilitares”. La verdad es que esto pretendía tan sólo evitar el delito de extradición a Estados Unidos de los dirigentes de las AUC, pero estos insistían en que sin el apoyo de las autodefensas necesariamente financiadas por el narcotráfico Colombia habría sido vencida por la insurgencia. Por eso querían que el Congreso de la república y el gobierno de la nación reconocieran que era jurídicamente improcedente y políticamente inconveniente la entrega de los nacionales de las AUC a cualquier país que solicitase su extradición por narcotráfico. Los dirigentes de las autodefensas estaban preocupados porque tras el 11 de septiembre de 2001 el gobierno de Estados Unidos incluyó en su lista de organizaciones terroristas (Departamento de Estado, 2005) a las AUC; y la Unión Europea (Posición Común, 2004) hizo lo mismo en mayo de 2003.

Asimismo, expresaba que la desnaturalización de la idea de delito político era evidente en el caso de las AUC y estaba emparentada con la modificación de la ley de orden público, que eliminó el concepto de estatus político y dejó abiertas las puertas para negociar tanto con las autodefensas como con cualquier grupo criminal. Si según la propia AUC su lucha contra la insurgencia era para defender al Estado de la subversión, era difícil darles el carácter de delincuentes políticos. Además los homicidios colectivos<sup>22</sup> eran consecuencia de la guerra irregular y tendían a combatir la subversión y a quienes la auxiliaban. “¿Cuántos comandantes guerrilleros o cuántos guerrilleros han sido dados de baja en combate por los pa-

---

22 Barranca Bermeja, en mayo de 1998, es un buen ejemplo. La población huyó aterrorizada tras los desmanes de los paramilitares.

*ramilitares? Lo que el país conoce de sus acciones son masacres de civiles”* (AUC, 2003:19). Y hay que recordar que las matanzas<sup>23</sup> fueron el procedimiento habitual para intentar quebrar las bases sociales de la guerrilla. Si bien ésta degradaba la guerra al no distinguir con claridad entre combatientes y civiles, los paramilitares pervertían más esta idea pues combatían directamente a la población que –según ellos– servía de apoyo a la guerrilla. El método de la insurgencia era atacar unidades militares y de policía y, en segundo lugar, a la población, y el de los paramilitares el de atacar directamente a la población (Orozco, 1999:42).

Pese a todo esto el gobierno de Uribe, aunque reconocía que negociar con las AUC no podía implicar impunidad para sus miembros, estaba dispuesto a hablar con ellas. Lo curioso es que si las autodefensas decían de sí mismas que defendían la democracia y las instituciones colombianas –es decir, estaban del lado del Estado– se denominaran sediciosas a partir de 2003. Parece contradictoria esta idea. Y sus propuestas en 2003 eran, en opinión de algunos expertos, complicadas de sacar adelante. Gonzalo de Francisco, ex consejero de Seguridad y Convivencia Ciudadana, aseguraba que desmovilizar a los paramilitares antes que a la guerrilla podía ser peligroso porque era difícil que el Estado pudiera ocupar de forma efectiva las zonas dejadas libres. La guerrilla intentaría ocupar ese vacío y podrían aparecer en respuesta nuevos grupos de autodefensas que hicieran regresar el asunto al punto de partida (AUC, 2003:20). Es bien sabido, además, que la inserción de los paramilitares en los territorios en donde antes estaban las guerrillas significaba que los dominios territoriales estables de antes se habían convertido en territorios en disputa y las matanzas de cada uno de los lados eran indicativas de esa evolución.

- **El paramilitarismo como actor político**

¿En verdad eran antiestatales los grupos paramilitares? Una cosa es que pusieran en aprietos al Estado y que lo perjudicaran, y otra que su lucha fuera contra él. El número de enfrentamientos entre el Estado y los paramilitares fue mucho menor que el que se produjo entre el Estado y la guerrilla –entre 1990 y 1997, por ejemplo, los militares atacaron a los paramilitares en seis ocasiones; a las guerrillas en 3.873; la guerrilla al ejército, en 5.839–. Además, el Estado no hizo declaraciones de que los paramilitares fueran subversivos. Era frecuente que las zonas de control paramilitar estuvieran cercanas a zonas de bases militares colombianas o a lugares en las que la presencia del ejército fuera mayor que la de la guerrilla. Por

---

23 Se entiende que una matanza –o masacre, tal y como se emplea en la jerga especializada– es el asesinato en el mismo tiempo y lugar de al menos cuatro personas.

eso resulta difícil verlos como un grupo contraestatal. Si el paramilitarismo era empíricamente paraestatal y no contraestatal no podía ser –al menos a priori– actor del conflicto colombiano.

El artículo 1º del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, dice que es necesario el dominio territorial como condición para que un actor armado involucrado directamente en un conflicto armado de carácter no internacional sea tenido como parte en el conflicto. Además, la postura mayoritaria en la doctrina internacional asevera que el control territorial ha de ser “sedentario”.<sup>24</sup> Sin embargo, también cabe pensar que las máquinas de guerra pueden ser nómadas y controlar el territorio si conservan libres vías de circulación.<sup>25</sup> Si se acepta esto último, los paramilitares, que son normalmente grupos itinerantes que mantienen corredores abiertos y controlan la población en zonas amplias de territorio, pueden ser tenidos por actores del conflicto. Y este principio podría aplicarse al paramilitarismo colombiano. Como dice Orozco, *“una definición nómada y minimalista del dominio territorial amplía enormemente las posibilidades de que se los tenga por partes en el conflicto”* (Orozco, 1999:44).

Quizá lo más sensato sea el equilibrio entre el sedentarismo y el nomadismo, entre el maximalismo y el minimalismo de ambas posturas. Pero más importante es calibrar no sólo la capacidad militar de los paramilitares –de control de territorio y población– sino su capacidad para imponer y cumplir el derecho internacional humanitario. Sin esto es difícil definirlos como actores del conflicto, habida cuenta de que este criterio fue fundamental a finales del siglo XX para reconocer como actor político a quien es parte en un conflicto. Y la experiencia muestra que el asentamiento y fortalecimiento del paramilitarismo en Colombia aumentó las matanzas y los desplazamientos forzados de población en el país (Rivas, en Galindo y Pena, 2007). Si bien la guerrilla, pese a la violación de derechos humanos, se había venido acercando a la guerra regular –es decir, había aumentado su capacidad militar y humanitaria–, los paramilitares no lo habían hecho. Las FARC se habían acercado al concepto de control sedentario del territorio y a un comportamiento menos cruel y más “humanitario” con los civiles<sup>26</sup> y los paramilitares se alejaban, al menos de esto último. Según la ONU eran responsables del 80% de las barbaridades cometidas en Colombia. Es más, cabría preguntarse si su desprecio

---

24 Ha de ejercerlo de la misma manera que el Estado, con capacidad de defender sus “fronteras”, pero esto es posible en pocas ocasiones, como las situaciones de guerra civil abierta y con clara división de control de territorios y de población.

25 El ELN, por citar a un grupo guerrillero aún en activo, dice que la capacidad de control de la población es lo fundamental para determinar si hay dominio territorial.

26 Lo que no significa que cumplan el derecho internacional humanitario con la población civil. Buena parte de sus víctimas son colombianos corrientes y molientes.

por los derechos humanos de la población civil se debía a necesidad o a cálculo estratégico; es decir, si los paramilitares eran brutales porque eran débiles, porque tenían un escaso control del territorio y porque necesitaban emplear la fuerza para asegurarlo o si, por el contrario, lo hacían para amedrentar a la población de forma calculada y voluntaria. Sería necesario que fuera este último el argumento empleado por quienes querían que se les considerara actores políticos para poder afirmar que tenían control territorial y de la población; pero semejante desprecio por el derecho internacional humanitario –su incumplimiento– haría difícil que moralmente pudiera considerárseles interlocutores válidos en un proceso de paz y negociación política. Se supone que donde el dominio es claro se trata a la población como amiga y no como enemiga. Tanto si son brutales por debilidad o por desprecio a la vida humana, su capacidad para modificar su condición de parte del conflicto a actor político está dañada.

Las AUC buscaban, al ser denominados sus actos como delitos políticos, un tratamiento especial, pues se supone que éstos tiene una motivación ideológica que permite, en buena medida, justificarlo. Al altruismo de las motivaciones se le une el proyecto político colectivo del grupo. El privilegio subsiguiente es que se les reconocería capacidad para ser interlocutor válido e incluso la posibilidad de indultos, amnistías y penas reducidas, como así fue. De ahí que el paramilitarismo se uniera bajo mando unificado y esbozara un proyecto político copiando a la guerrilla. *“Además de justificar su existencia en “carencias” del Estado –de seguridad para los unos y de justicia social para las otras–, su ideario también está orientado por el fin último y supremo de la justicia distributiva”* (Orozco, 1999:46).

No obstante, el discurso revolucionario guerrillero, falaz o no, tiene una larga tradición en Colombia, y el paramilitar fue de recientísima aparición. E interesado para lograr beneficios. Si se interpreta principalmente el fenómeno paramilitar como un medio de protección del narcotráfico y de expansión del latifundio, sería simple delito común. Si fuera un medio de contención de la guerrilla, sería más fácil verlos como actores políticos pero, al mismo tiempo, no sería contraestatal, sino paraestatal, y entonces ¿deberían haberse sentado en una mesa de negociación? ¿no se le estaría concediendo ventajas a simples delincuentes que han acabado violentamente con miles de personas?

## CONCLUSIONES

Según asegura Cubides, los paramilitares eran grupos armados que al margen de las normas y convenciones del derecho de guerra combatían a la insurgencia persuadidos de que las armas y los recursos del Estado no lo podían hacer con

eficacia (Cubides, 1999:155). Si soslayaban las normas de conducción de la guerra en el campo de batalla se diría que su proyecto político era residual. Por ello es posible que la denominación más acertada para denominarlos y para entender su proyecto sea el de *empresarios de la coerción*, empleado por Mauricio Romero, pues estaban especializados en administrar, desplegar y emplear la violencia organizada para ofrecerla, como si de una mercancía se tratase, a cambio de dinero o de cualquier otra cosa (Romero, 2003:17).

Según Romero, los grupos paramilitares debían de ser considerados actores políticos por su origen y carácter contrainsurgente, pero la duda estriba en saber si eso se puede mantener habida cuenta de la progresiva tendencia de parte de los grupos a dedicarse a la mera delincuencia común y al hecho de que pese a la desmovilización oficial, aún siguen algunos en pie de guerra dañando a la población civil y suplantando a la autoridad legítima.<sup>27</sup> La derrota de la guerrilla parece haber dejado paso a la necesidad de obtener beneficios económicos de su lucha. Sin el rápido crecimiento del narcotráfico ellos no habrían crecido tanto. Y en los años previos a su desmovilización, aunque permanecía su lógica y conciencia antiguerrillera, se habían empezado a transformar en señores de la guerra, es decir, en personajes poderosos que no se sometían a las órdenes de las autoridades y controlaban un territorio debido al empleo de la guerra. Debido a ella, a la economía de guerra y a la inclusión de ésta en las redes del comercio internacional, atemorizaban a la autoridad legítima y a las gentes que no estaban protegidos por aquélla (Skaperdas, 2002:575). Emplean la violencia para conseguir objetivos económicos y su carácter contrainsurgente se desvanecía progresivamente

Es verdad que al entrar en las instituciones por procedimientos democráticos –es decir, sus simpatizantes se han presentado a las elecciones en varios municipios– puede ahora atribuírseles voluntad de participar en política y, quizá, un proyecto político a largo plazo, pero esto también se ha desarrollado simplemente para labores puramente delictivas comunes o para desarrollar tareas de contrainsurgencia. En algunas zonas del país permanecen activos u ocultos pero conservando parte de su fuerza, de su prestigio o de su poder en la sociedad civil, que acude a ellos para solventar problemas antes que a los órganos adecuados para ello en una democracia.

---

27 Ver datos de febrero de 2007, por ejemplo. En 2007 seguía habiendo crímenes cometidos por paramilitares contra defensores de los derechos humanos. Ver "Colombia: el último homicidio de una persona dedicada a la defensa de los derechos humanos arroja más dudas sobre el polémico proceso de desmovilización de los paramilitares", Declaración Pública, Amnistía Internacional, 2-2-2007, en <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR230022007?open&of=ESL-COL>

Fuera como fuese, se negoció con los paramilitares y, al menos formalmente, se acabó con las AUC cuando entregaron las armas en abril de 2006 y el Alto Comisionado para la Paz, máximo representante del gobierno para estos asuntos, así lo sancionó. Es posible que jurídicamente no cupiera denominarlos actores políticos pero razones de conveniencia pública pudieron hacer necesario que se negociara con ellos. Pese a las muchas diferencias de estos grupos, todos –o casi todos– tuvieron funciones de autodefensa, fueron ariete de expansión del latifundio, contención de la guerrilla, mecanismo de control de población y, al menos en parte, protección y desarrollo de actividades del narcotráfico (Orozco, 1999:41.42). Pero quizá no cabía hacer otra cosa con ellos. Quizá sólo se podían eludir principios políticos morales –aparentemente universales– por causa de la paz, o, al menos, por la necesidad de cerrar un frente para concentrarse en la lucha contra la insurgencia. Esto nunca deja indiferente a nadie ni agrada a los partidarios de la justicia absoluta, pero la historia enseña que a veces hay que apretar los dientes y seguir adelante pese a la sensación de fracaso. En Colombia no se ha producido tal cosa. No ha habido renuncia. Si acaso desilusión porque las autoridades han transigido parcialmente con quienes han dañado la convivencia. Aún es pronto para juzgar por completo el resultado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencias (2006), “La mayor organización paramilitar de ultraderecha en Colombia entrega al Gobierno sus últimas armas”, *El Mundo*, 12-4-2006. Ver <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/04/12/internacional/1144814434.html>

Amnistía Internacional (2007), “Colombia: el último homicidio de una persona dedicada a la defensa de los derechos humanos arroja más dudas sobre el polémico proceso de desmovilización de los paramilitares”, Declaración Pública, 2-2-2007, en: <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR230022007?open&of=ESL-COL>

Alto Comisionado para la Paz en Colombia (2003), Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la Paz en Colombia. Disponible en [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/acuerdos/acuerdos\\_t/jul\\_15\\_03.htm](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/acuerdos/acuerdos_t/jul_15_03.htm)

ARANGUREN, Mauricio (2001). *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Bogotá, Editorial Oveja Negra.

AUC, “Naturaleza Político-militar del Movimiento”, Montañas de Colombia, 28-VI-1997, en ZULUAGA, Jaime (1998). *Colombia: conflicto interno armado, dinámica y perspectivas*. Bogotá.

CUBIDES, Fernando (1999). “Los paramilitares y su estrategia”, en DEAS, Malcolm y LLORENTE, M<sup>a</sup> Victoria (1999). **Reconocer la guerra para construir la paz**. Bogotá. CEREC–Uniandes–Norma.

Departamento de Estado (2005), Informe por países sobre terrorismo, 2004, Departamento de Estado, Washington D.C., abril 2005. En <http://usinfo.state.gov/esp/Archive/2005/Apr/29-767751.html>

Departamento Nacional de Planeación (1998), La paz: el desafío para el desarrollo, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

DUZAN, M<sup>a</sup> Jimena (1999). Castaño el Libertador, en *El Espectador*, Bogotá, 27-VI-1999.

ESTRADA, Armando. Entrevista realizada por los autores de este artículo en septiembre de 2007 en la ciudad de Medellín.

GALINDO, Á. y PENA, M. A. Eds. (2007). **Emigración y valores**. Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, pp. 85-107.

GARCÍA, Gisela (2004). “De la defensa a la agresión: la historia de las AUC en Colombia”, *Hojas Universitarias*. Universidad Central, Bogotá, N° 55, 62–73.

Human Rights Watch (2001). La sexta división: relaciones militares–paramilitares y política estadounidense en Colombia. Bogotá, pp. 67-69.

International Crisis Group (2003). Negotiating with the paramilitaries. *Latin America Report*, N° 5, Bogotá / Brussels, septiembre 2003. Puede consultarse también en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2302&l=1>

International Institute for Strategic Studies (2004), *Strategic Survey 2003/2004*, Londres.

JARAMILLO PANESSO, Jaime. Miembro de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), entrevista realizada en Medellín en septiembre de 2006.

MANWARING, Max (2002). *Nonstate actors in Colombia: Treath and response*. *Strategic Studies Institute*. Army War College, Washington D.C., 2002. También disponible en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB16.pdf>

- OROZCO, Iván (1999). “La situación jurídico-política del paramilitarismo, hoy”, en *Revista Foro*, N° 36, Bogotá, pp. 41-54.
- PALACIOS, M. y SAFFORD, F. (2002). **Colombia. País fragmentado, sociedad dividida**. Bogotá. Editorial Norma.
- PECO, Miguel, y PERAL, Luis (2006). **El conflicto de Colombia**. Ministerio de Defensa, Madrid.
- PIZARRO, Eduardo (2004). **Una democracia asediada**. Bogotá, Editorial Norma.
- PNUD (2003). El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Bogotá.
- Posición común 2004/309/ PESC del Consejo, 2-4-2004. Se puede ver en [http://www.guardiacivil.org/terrorismo/documentos/docspdf/2004\\_309\\_PESC.pdf](http://www.guardiacivil.org/terrorismo/documentos/docspdf/2004_309_PESC.pdf)
- RIVAS, Pedro y REY, Pablo (2007). “Terror armado, terror sin armas. Programa de Paz y Reconciliación de la Alcaldía de Medellín (2004-2006) y desmovilización de combatientes”, en **Comunicação y Cultura**, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.
- RIVAS, Pedro, (2007). “Éxodo en las zonas rurales y urbanas de Colombia. Causas y tendencias del desplazamiento forzado de población y respuestas gubernamentales”, en GALINDO, Á. y PENA, M. A., (eds.), **Emigración y valores**. Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, 85-107.
- ROMERO, Mauricio (2003). **Paramilitares y autodefensas 1982-2003**. Bogotá, IEPRI-Editorial Planeta Colombiana.
- Sin Autor Identificado (S.A.I.) 1998. Carta enviada al Presidente electo Andrés Pastrana Arango. *El Tiempo*, 16-VII-1998.
- Sin Autor Identificado (S.A.I.) 1997. “Política paramilitar: estrategia mal concebida”. *El Nuevo Siglo*, Bogotá, 3-12-1997.
- Sin Autor Identificado (S.A.I.) 2003. “La propuesta de las AUC”, *Cambio*, Bogotá N° 523, julio.
- SKAPERDAS, Stergios (2002). “Warlord Competition”, *Journal of Peace Research*. Vol. 39, N° 4, pp. 435-446.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (1998). ¿Qué hacer con el paramilitarismo?, en *El Tiempo*, Bogotá, 19-7-1998.

VIEIRA, Constanza (2004). "Colombia: tras el sinuoso camino del desarme paramilitar", *Inter Press Service (IPS)*, 2-7-2004. En <http://www.chasque.apc.org/ips/notas/2004/07/02/14:6:40.html>

ZULUAGA, Jaime (1998). Colombia: conflicto interno armado, dinámica y perspectivas. Bogotá.

---

## LAS OPERACIONES INTERNACIONALES DE ESTABILIDAD BAJO EL MARCO DEL PRINCIPIO DE SOBERANÍA DE LOS ESTADOS\* ∞

FÉLIX BESIO ECHEVERRÍA\*\*

### RESUMEN

*En un escenario de irreversible globalización, los conflictos terminan impactándonos de una forma u otra, ocurran donde ocurran. La soberanía westfaliana, antes idónea para resolver conflictos en ámbitos internacionales, hoy está en entredicho como tal y se piensa en cambios de enfoque, involucrando fuertemente las concepciones relacionadas con los derechos humanos. Las propias capacidades estatales, hoy deterioradas por las debilidades de las fronteras y los avances en las tecnologías, tendrán que hacer sus propias redefiniciones institucionales relacionadas con la soberanía y la legitimidad de las operaciones de estabilización en tanto intervenciones internacionales. Así, estas intervenciones tendrán que profundizarse, basadas en tres elementos básicos: la legitimidad que pueda brindar la multilateralidad en pos del combate a las causas y circunstancias que atentan contra la seguridad humana; el análisis de los Estados desde el punto de vista de sus propios valores e instituciones, como precondition a su participación en una misión; y el acuerdo sobre un sistema consensuado de evaluación de Estados fallidos o escenarios conflictivos, considerando especialmente el sufrimiento humano y la violación de los derechos humanos.*

**Palabras clave:** Operaciones de Paz – Soberanía – Globalización – Estados Fallidos.

---

\* El presente trabajo está basado en la investigación llevada adelante por el autor, como trabajo final del Curso de Operaciones Internacionales de Estabilidad, realizado en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. <http://www.ndu.edu/chds/CHDSHome/>

\*\* Licenciado en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política – Universidad de la República de Uruguay. Uruguay. Actualmente se desempeña en la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo, Fuerza Aérea Uruguaya y en el Centro de Altos Estudios Nacionales. Uruguay. [fabe@adinet.com.uy](mailto:fabe@adinet.com.uy)

∞ Fecha de Recepción: 051107

Fecha de Aceptación: 090408

## ABSTRACT

### INTERNATIONAL OPERATIONS OF STABILITY UNDER THE FRAMEWORK OF SOVEREIGNTY OF THE STATES

*In an irreversible globalize world, the conflicts impact on us in some way or another. The Westphalian sovereignty, once useful to solve international conflicts, is currently being questioned regarding its focus and how it should change in order to involve the human rights concepts. The states capacities themselves currently deteriorated by border weakness and technologic advance will have to devise their own redefinitions concerning sovereignty and legitimacy of stabilization operations involving international interventions. Thus, these interventions will have to be deepened based on three basic elements: the multilateral legitimacy facing the fight against the causes and circumstances that threaten human security; the states analysis of their own values and institutions as a precondition for their participation in the operation; and the agreement on a consensual system of evaluation to assess failed states or conflictive scenarios, involving human suffering and the human rights violation.*

**Key words:** *Peace Operations – Sovereignty – Globalization – Failed States.*

## INTRODUCCIÓN

La bipolaridad ha caído y con ella se instala definitivamente una globalización que ha cambiado dramáticamente la configuración del mundo. En los albores del siglo XXI los Estados nacionales, otrora actores de privilegio en las relaciones internacionales, se ven enfrentados con otros actores, legales o ilegales, a veces sin interlocutores válidos, los que son tan o más poderosos que los Estados mismos. Así, éstos ven debilitarse sus capacidades de acción política, en un escenario donde los peligros globales se van mezclando con los problemas locales de pobreza y exclusión, cuestionando a la seguridad nacional e internacional.

En ese escenario global, sea por acción u omisión, existe un grado de responsabilidad de la comunidad internacional dada la transnacionalidad de los actores involucrados, el eventual sufrimiento de vastos sectores de seres humanos y la desestabilización en general. En tal sentido y pasada la Guerra Fría, las intervenciones internacionales en escenarios de conflictos terminaron correlacionándose con liderazgos y coyunturas vinculadas especialmente con situaciones de política

doméstica. Incluso, en ese accionar de la comunidad internacional se llegaron a configurar situaciones de crisis humanitarias que no se atendieron eficientemente a pesar de la extrema gravedad y el sufrimiento humano.

Pero la dinámica internacional ha venido generando un nuevo escenario, desarmando y reconstruyendo viejos alineamientos políticos, promoviendo nuevas realidades regionales y nuevas afinidades. Hoy se entiende que las operaciones internacionales de estabilidad involucran aspectos económicos, sociales, militares y humanitarios y, en última instancia, se articulan con el concepto tradicional de soberanía de los Estados. Por ello es que nos preguntamos cómo se articulan las operaciones internacionales de intervención con el principio de soberanía de los Estados.

Así, este trabajo pretende analizar el accionar de la comunidad internacional y sus intervenciones, en articulación con la soberanía de los Estados, todo ello en un escenario de globalización. Es que en este marco global entendemos que los conflictos –tanto latentes como manifiestos– impactan de una manera u otra en la seguridad regional y en la seguridad internacional. No obstante, el intervenir no es un camino exento de dificultades, incluso más allá de las que conlleva la propia implementación de las intervenciones, en función de la tensión existente entre soberanía e intervención.

En tal sentido, partimos de la idea de que sobre esa tensión existen muchos puntos de vista remarcables. Así, Deng, Kimaro, Lyons, Rotchild, y Zartman (1996), junto con otros autores, hacen notar la responsabilidad que conlleva la soberanía en términos de brindar bienestar a los ciudadanos. Esa responsabilidad, concluyen, tiene dos facetas: una frente a sus ciudadanos y otra frente a la comunidad internacional (Cap. 1). En “The Responsibility to Protect: Report” (2001) también se nos menciona la dualidad de tal responsabilidad, hablándonos de responsabilidad “residual” de la comunidad internacional frente a crisis humanitarias, y reconociendo que una intervención no deja de ser una suspensión “de facto” de la soberanía bajo el criterio de que paz y estabilidad no pueden ser gestionadas si no se tiene autoridad sobre el territorio.<sup>1</sup> También en sentido de responsabilidad de la comunidad internacional, Lyon y Mastanduno (1995) nos hablan de la generación de la “interdependencia moral,” que se relaciona con el sentimiento que un Estado tiene con respecto a las prácticas de otro sobre su población (pp. 252-265). Es que la soberanía westfaliana se puede catalogar como un instrumento inicialmente vinculado con en ejercicio de la autoridad real sobre los príncipes feudales, lo que

---

1 *The Responsibility to Protect: Report* (2001), “The Policy Challenge” (pp. 1-9).

terminó diseñando al Estado moderno y territorial. Pero hoy existe una configuración diferente en función del deterioro de las capacidades de los Estados, la transformación del sistema internacional en función de la globalización y las presiones subnacionales (p. 5).

Entonces, en este trabajo primeramente ubicaremos el escenario que resulta de la globalización, con sus atributos y consecuencias relacionados con los Estados y sus instituciones conectadas con el ejercicio efectivo de la soberanía. En tal sentido, se parte de una idea del marco global de interacción que nos brinda Ulrich Beck (2003), quien plantea que la globalización es irreversible, inexcluyente y se apoya en la conceptualización de la incertidumbre imperante, relacionada con el riesgo y la inseguridad globales. Así, se resaltan los impactos e interrelaciones, tanto entre Estados, entre Estados y organizaciones multilaterales y de la sociedad civil e, inclusive, entre Estados, organizaciones multilaterales y organizaciones delictivas transnacionales (p. 42). Bajo esta globalización desordenada, el poder de conducción de los Estados se va desfigurando más allá de lo nacional, perdiendo preponderancia y deteriorándose su rol político clásico. Desde esta idea, pensar los problemas del mundo desde una concepción de soberanía tradicional clásica, es perder capacidad de acción política porque los conflictos configuran nuevos retos para la política y las instituciones en general, más allá de fronteras. Entonces, partiendo de la base de que un Estado desestabilizado y desinstitucionalizado termina impactando la seguridad, primero regional y luego global, aquí nos estamos enfocando en la multilateralidad como la base desde la cual poder construir una institucionalidad en pos de mejorar la seguridad internacional, dado que la importancia de la cooperación entre los Estados es fundamental, en una conceptualización de soberanía de responsabilidad compartida.

Luego, en ese escenario globalizado, nos introduciremos en el debate sobre soberanía y la legitimidad de las operaciones internacionales en tanto intervenciones de la comunidad internacional frente a crisis humanitarias previsibles o en progreso. Este tópico trata sobre una discusión pendiente que vincula el interés nacional de cada Estado y el interés común internacional, en relación con el derecho al desarrollo y a la seguridad que tiene la humanidad. En tal sentido, soberanía como responsabilidad se vinculará con el bienestar de los ciudadanos dentro de un Estado, con la correspondiente garantía gubernamental, frente a sus ciudadanos y frente a la propia comunidad internacional. Veremos así que las operaciones de intervención desafían el concepto de soberanía de los Estados y se vinculan con la necesidad de implementación en función de la amenaza, latente o manifiesta, de que ocurran pérdidas humanas a gran escala, así como también situaciones de migraciones y violaciones a los derechos humanos, todo

lo cual pone sobre la mesa visiones en pro y en contra de este tipo de intervención.

Seguidamente y en vinculación con la soberanía en el marco de la globalización, veremos las diferentes categorizaciones y puntos de vista sobre los Estados débiles y fallidos. En tal sentido, analizaremos puntos de vista teóricos, así como también las modalidades analíticas que se han ido generando a los efectos de categorizar los Estados fallidos, con las dimensiones e indicadores que los estarían determinando como tales. La categorización de los Estado en función de su fortaleza institucional y de los resultados brindados a sus propios ciudadanos, configura uno de los elementos más importante a ser tenidos en cuenta.

Finalmente, concluiremos interrelacionando las diferentes partes de la investigación, en pos de una clarificación sobre intervenciones internacionales y su legitimidad, en articulación con el principio de la soberanía de los Estados.

Probablemente no sea una renuncia sin condiciones a parte de la soberanía de los Estados. No obstante, si bien con esta investigación no nos proponemos establecer la necesidad de la generación de una “Nueva Westfalia” fundacional, consideramos que sí es necesario pensar en nuevas instituciones para enfrentar nuevos desafíos, evitando así que las viejas instituciones se transformen en aquellas “instituciones concha” que nos define Anthony Guiddens (Guiddens, 2000:31).

## **GLOBALIZACIÓN Y ESTADO NACIÓN**

Hasta el siglo XX las relaciones humanas estaban basadas en certidumbres, bajo las cuales la vida transcurría en forma planificada y segura dentro de ciertos marcos institucionales. La certidumbre y la fuerza de la razón eran centrales en el universo cartesiano. En tal sentido podemos recordar a Sigmund Freud (Einstein y Freud, 2001) nos dice: *“La situación ideal sería la de una comunidad de personas que hubieran sometido su vida pulsional a la dictadura de la razón”* (p. 90). Pero en una dinámica propia, los avances en las ciencias y las tecnologías, especialmente en aquellas aplicadas a las comunicaciones, han configurado un sistema mundial,<sup>2</sup> peculiar, diferente a aquel a que estábamos acostumbrados, con un alto grado de incertidumbre, complejidad y riesgo.

---

2 Cuando mencionamos “sistema mundial”, nos referimos a todas aquellas redes y conjuntos de interrelaciones personales y/o institucionales, tanto sean éstas formales o informales, entre todos los diferentes tipos de actores.

- **Globalización y el debilitamiento del Estado Nación**

En relación con la globalización, Ulrich Beck (1998a) nos dice que significa “... los procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (p. 29). Entonces, globalización se relaciona con el debilitamiento y, en ciertas circunstancias, la caída de barreras para todo lo que se relaciona con la vida diaria, la pérdida del control sobre la economía, la información, los riesgos ecológicos y los conflictos en general, mostrando la desfiguración del concepto de distancia. Vinculado con ello, Wallerstein, citado por Beck (1998a), cuando dice: “*Transnacional significa el surgimiento de formas de vida y acción cuya lógica interna se explica a partir de la capacidad inventiva con la que los hombres crean y mantienen mundos de vida social y relaciones de intercambio ‘sin mediar distancias’. (...) que se infiltran, lo que repugna al control estatal-nacional y a su exigencia de orden*” (p. 57).

Esta globalización, como interrelación global, se refiere a una reorganización en las relaciones sociales, lo que nos muestra, por un lado, una eventual erosión en la acción política del Estado Nacional –lo cual se profundizará más adelante– y por otro lado también nos muestra el accionar de múltiples organizaciones transnacionales, actores, grupos e individuos, más allá de los sistemas políticos. En este sentido podemos mencionar la eventual falta de un árbitro internacional que sirva para evitar los conflictos que involucran a los Estados y otras entidades, en la lucha por el poder y el cumplimiento de sus propios intereses estratégicos. Por ello es interesante aquí recordar la posición de Albert Einstein y Sigmund Freud (2001) quienes refiriéndose a la coyuntura internacional de 1932 dicen: “(...) estamos lejos de poseer una organización supraestatal que se halle en condiciones de dictar sentencias de indiscutible autoridad y de obtener por medio de la fuerza la obediencia absoluta para su ejecución” (...). “Sólo será posible impedir con seguridad las guerras si los seres humanos se ponen de acuerdo para establecer un poder central, al cual se conferiría la solución de todos los conflictos de intereses. Se unen aquí, sin duda, dos condiciones: la de que sea creada semejante instancias superior, y la de que se le confiera un poder suficiente” (pp. 65-80).

Así, la globalización, en este marco, trata de actividades básicamente políticas y económicas transfronterizas, vinculadas con los avances tecnológicos y su impacto en la economía, el comercio, la información en general, etc.

Desde este punto de vista y siguiendo la idea general de Beck (1998a) cuando menciona “...la irreversibilidad de la globalización” (p. 29), consideramos que

sus dimensiones se vinculan con la generación de redes de actores multinacionales de toda índole y de organizaciones de la sociedad civil. Su irreversibilidad quedaría determinada por las relaciones de poder organizadas de manera no nacional-estatal, a la que se le agregan las actuaciones por encima y más allá de las fronteras. Pero, paralelamente a todo esto, la pobreza global, los daños ecológicos y la generación de conflictos van pautando un escenario en complejo frente a lo que los actores nacionales estatales deberán debatir los diferentes temas con otros actores multilaterales y transnacionales.

En la actualidad los Estados Nacionales se encuentran en una permanente interrelación con otros actores nacionales, multilaterales y transnacionales en virtud de lo cual su poder de conducción se va desfigurando frente a la multiplicidad de espacios y vínculos más allá de lo nacional. El Estado, "atado" a un territorio y estructurado como unidad de asociación política y de organización, va perdiendo preponderancia frente a una globalización de funcionamiento desorganizado y contingente deteriorando su rol clásico. Desde la pobreza, hasta el terrorismo, pasando por los problemas ecológicos, configuran nuevos retos para la política, la ciencia y las instituciones en general. En definitiva y como dice Ulrich Beck (1998a) *"En el tema de la globalización, se juegan la piel la política y los propios Estados"* (p. 17) al no existir un Estado en tanto "contenedor" (p. 47) que, en el pasado, era considerado como precondition para las relaciones internacionales. Hoy, desde la información propiamente dicha hasta los tóxicos, interconectan los diferentes Estados, los que se van desnacionalizando y erosionando en sus capacidades de ejercicio de políticas estatales. Como dice Beck (2000) *"pensar [los problemas globales] en clave de Estado nacional hace perder toda capacidad de acción política"* (p. 104), y continúa este mismo autor diciendo: *"de modo parecido a como la paz de Westfalia puso fin a las guerras civiles confesionales del siglo XVI, separando Estado y religión, la tesis es que podría responderse a las guerras mundiales nacionales del siglo XX y XXI separando Estado y nación"* (2003, p. 56).

En este escenario incierto, se hace necesario concebir instituciones configuradas de otro modo, tendientes a la idoneidad y credibilidad de las respuestas a las demandas y que no sean meras instituciones vacías de contenido en términos de eficiencia.<sup>3</sup> Así, frente al debilitamiento del Estado, los mismos deberían pensar en modificar sus estructuras para tender al logro de articulaciones institucionales más

---

3 Ampliando la idea, Anthony Guiddens (2000) define el concepto de "instituciones concha", a aquellas instituciones "... que se han vuelto inadecuadas para las tareas que están llamadas a cumplir". (p. 31). También en ese sentido Ulrich Beck, (2000) nos menciona: "el inmovilismo de las instituciones está en contradicción con una sociedad cuya vida cambia" (p. 24).

eficientes y funcionales con la realidad palpable del hoy y con las correspondientes demandas.

Es que, siguiendo a Beck (1998a), partiendo de un modelo estatal en el que las eventuales organizaciones multilaterales y de la sociedad civil tenían meros roles de asesoramiento, tal vez deba ir pensándose en modelos diferentes en los que el peso de ese tipo de organizaciones se va potenciando cada vez más. Ello que no deja de ser una suerte de cesión de soberanía y poder, a favor de organizaciones multilaterales (pp. 135-138). En tal sentido David Held, citado por Ulrich Beck (1998a), nos dice: *“El espacio posible de la democracia cosmopolita surge de diferentes redes un equilibrio de poder pluridimensional entre las naciones, las organizaciones y los hombres, donde los grupos organizados se manifiestan autónomamente en relación con determinados derechos y deberes, y visualizando los Estados nacionales cediendo parte de poder y soberanía a instituciones y organizaciones transnacionales”* (p. 136). Pero esta situación no tiene que traer aparejada necesariamente una disminución de la soberanía nacional. La soberanía nacional y la articulación de un Estado en organizaciones multilaterales no son dimensiones excluyentes entre sí. Una disminución en la autonomía nacional frente a la articulación multilateral e internacional de un Estado puede aumentar los niveles de seguridad y bienestar, en un marco de interdependencia y cooperación. Todo ello puede ser considerado como un aumento de soberanía compartida que se potencia (Rojas Aravena, 1999, pp. 16-17). En ese mismo sentido, Carlos Gutiérrez (2001) nos dice: *“Las diversas tendencias a la globalización del tráfico, de los contactos y de las comunicaciones, de la producción económica y de su financiación, de las transferencias en tecnología y armamento, del comercio de drogas y de la criminalidad, y sobre todo de los peligros tanto estratégicos como ecológicos, nos confrontan con problemas que ya no pueden solucionarse dentro del marco del estado nacional. El vaciamiento de la soberanía del Estado Nacional seguirá ahondándose y, por tanto, resulta imprescindible proseguir con la ampliación de las facultades de su acción política a nivel supranacional”* (p. 12). También Albert Einstein dice que *“el camino a la seguridad internacional pasa por la renuncia sin condiciones de los Estados a una parte de su libertad de acción o, mejor dicho, de su soberanía, y parece dudable que no existe otro camino para alcanzar esta seguridad”* (Einstein y Freud, 2001, p. 66).

- **Los conflictos en el escenario global**

Podemos coincidir en que la globalización tiene sus costos y sus beneficios. Desde un punto de vista empírico, los beneficios están siendo sólo para algunos, mientras que los costos son para todos, en una suerte de socialización de

costos y capitalización de beneficios. Es que la articulación de cada Estado a ese escenario global es diferente por tratarse de historias nacionales diferentes.<sup>4</sup>

En los actuales escenarios conflictivos los peligros globales se mezclan con los problemas locales de pobreza y exclusión, cuestionando a la seguridad en sí misma. En el mismo sentido, los riesgos provocados por los propios seres humanos en su perspectiva de progreso y evolución son percibidos como amenazas por diferentes actores individuales y colectivos, los que luchan contra ellos desde una perspectiva ecológica. Muchas veces y frente a esta multiplicidad de actores, no se puede tener claro quién es el responsable o quién es la cabeza que estructura y articula las diferentes situaciones de ese escenario internacional. El desplazamiento de poder desde los Estados hacia actores que están fuera del control político y que muchas veces ni siquiera muestran un interlocutor válido, si es que lo poseen, es un atributo del mundo globalizado.<sup>5</sup>

No obstante todo ello, debemos decir que los conflictos entre Estados no son improbables ni impensables, ya que los Estados y la competencia entre ellos siguen siendo los principales protagonistas de las relaciones internacionales. Pero los procesos sociales y políticos, las nuevas amenazas y el accionar delictivo de ciertos actores, también puede constituir un elemento que origine conflictos en las sociedades, sea dentro de los Estados y/o más allá de ellos. Nada más evidente como los ataques terroristas en EE.UU., Madrid y Londres, para mostrar al mundo que no existe nación invulnerable ni totalmente segura.

Pero, desde el punto de vista de este trabajo, pensamos que los futuros conflictos se relacionarán especialmente con el accionar de los propios gobiernos, su legitimidad frente a la ciudadanía y las actitudes que ésta toma frente a los problemas que los involucra cotidianamente. Es que en las últimas décadas se puede percibir un eventual retraimiento del Estado de la vida cotidiana, sea por acción, omisión o por deslegitimación del accionar político ante la sociedad civil. En tal sentido cabe mencionar el avance del terrorismo, accionares ilícitos descontrolados, zonas territoriales dentro de los Estados en las que “no hay Estado”, el aumento de la desigualdad en la sociedad como consecuencia de una globalización que ha dejado mucha gente por el camino, etc.

---

4 The Challenges Project, Challenges of Peace Operations: Into the 21<sup>st</sup> Century –Concluding Report 1997–2002. (2002), “The Changing Concept of Security” (p. 45).

5 En tal sentido es que Ulrich Beck (2003) define a las redes terroristas como: “[las] ‘ONGs de la violencia’, operan como ONGs, desterritorializadamente, descentralizadamente, es decir, por un lado localmente, por otro, transnacionalmente” (pp. 28 y 29). Asimismo se pregunta: “¿no será precisamente la falta de Estado, la inexistencia de estructuras estatales que funcionen, el humus de las actividades terroristas?” (p. 31).

A este respecto Juan Battaleme (2002) nos habla de las grandes pérdidas de los Estados en las últimas décadas, mencionándonos la merma de su capacidad de controlar el espacio político y la carencia de capacidad para generar autoridad interna e internacional, definiendo entonces a los Estados fallidos y desinstitucionalizados como la nueva amenaza a la seguridad, manifestándonos que: *“Una nación con debilidades institucionales importantes, va a ver estas debilidades reforzadas por la acción de la globalización que opera desnudando las falencias de los mismos en su ejercicio del control y autoridad (tanto doméstica como internacional), y por la erosión que actores nocivos le hacen”* (s.p.). Es que, como nos dice Beck (2003) *“Sin Estado y sin servicios públicos, no hay seguridad, sin impuestos, no hay Estado. Sin impuestos, no hay educación ni sanidad asequible ni seguridad social, sin impuestos no hay democracia, sin opinión pública, sin democracia y sin sociedad civil, no hay legitimidad, y sin legitimidad, otra vez, no hay seguridad”* (p. 42).

Por tanto, la generación de los conflictos estarían relacionados con intereses de Estado, así como también con identidades nacionales, fanatismo, violaciones a los derechos humanos e intereses económicos o de diferente tipo, tanto sean movimientos delictivos nacionales o transnacionales, o cuando estemos hablando de la propia sociedad civil organizada. Y, siguiendo a Beck (2003), en estos escenarios y frente a este tipo de amenazas interrelacionadas, la victoria estrictamente militar es muy difícil de ser lograda ya que como nos dice claramente *“hoy experimentamos en el ámbito militar lo ya ocurrido en el cultural, es decir la muerte de las distancias, o sea, el fin del monopolio estatal de la violencia en una civilización en la que todo puede convertirse en un cohete en manos de fanáticos resueltos”* (p. 28).

En definitiva, entonces, los conflictos están hoy más referidos a la estabilidad democrática de las propias instituciones nacionales de cada uno de los Estados, a la eventualidad del accionar de grupos terroristas o guerrilleros, a las necesidades insatisfechas de las comunidades, e incluso y vinculado con lo anterior, al accionar de organizaciones de la sociedad civil que puedan presionar a los gobiernos en relación con la generación de políticas, así como también a las presiones de grupos económicos con sus propios intereses.

## **LA TENSIÓN ENTRE SOBERANÍA E INTERVENCIÓN**

- **Conceptualizando la soberanía**

Desde Westfalia hasta nuestros días mucha agua ha corrido debajo del puente. Pero no sólo se trata meramente de que haya pasado el tiempo sino que

aquí el tiempo también ha hecho su trabajo y los cambios hoy ya son innegables.

Como decíamos anteriormente, si el mundo ha cambiado, sería necesario redefinir instituciones e instrumentos que se adecuen mejor a la realidad de hoy y, desde nuestra perspectiva, pensamos que el concepto de soberanía es uno de ellos.

En el marco de Westfalia el sistema internacional procura actuar sobre los espacios institucionales en pos de una resolución pacífica de controversias. La soberanía westfaliana, en tanto instrumento vinculado con el ejercicio de la autoridad sobre un territorio, terminó diseñando al Estado moderno. Se trataba del mantenimiento de la capacidad de imponer orden en el cumplimiento de directivas políticas dentro de un territorio y sobre su población, libre de toda interferencia externa. Era –y de hecho aún lo es– el recurso más importante de los Estados en un mundo donde reina la asimetría de poder y los peligros que implican la defensa de estilos de vida y recursos naturales. Bajo ese criterio, cualquier asistencia debería hacerse con el consentimiento del Estado que tiene soberanía en ese territorio. (Bellamy Williams y Griffin, 2004, p. 11; Lyon y Mastanduno, 1995, pp. 1-5).

Coincidimos que tal ha sido el espíritu de la resolución 46/182 de la Asamblea General de la ONU cuando nos dice que “... *la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados deben ser respetadas* ...” y que, partiéndose que cualquier Estado tiene el control efectivo de su territorio, cualquier asistencia humanitaria debe contar, en principio, con el consentimiento y petición previa del país afectado. No obstante debemos compartir que la expresión “*en principio*” contenida en la resolución podría estar subordinando, en cierta forma, la soberanía a la tragedia humanitaria.<sup>6</sup>

Entonces, y en un marco de desafíos globales, hoy existen posiciones diferentes respecto al alcance de la soberanía. De hecho, dispares análisis en relaciones internacionales y diplomacia en relación con las intervenciones, llegan a enfrentar la soberanía con los derechos humanos como si fuesen excluyentes, determinándose a aquella como la barrera para la consecución de los derechos humanos.<sup>7</sup>

Sobre este tema, el propio Boutros Boutros-Ghali reconocía que la soberanía e integridad de los Estados “*es crucial para el progreso internacional*”.

---

6 The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background. (2001). (p. 19).

7 The Responsibility to Protect: Report. “Rights and Responsibilities” (2001. pp. 129-153).

No obstante, mencionaba que “*el tiempo de la absoluta y exclusiva soberanía (...) ha pasado*”, enfatizando que es necesario “*encontrar un balance entre la necesidad de un buen gobierno interno y los requerimientos de un mundo más interdependiente*”. Asimismo, definía las operaciones de paz como “*un despliegue de la presencia de ONU en el campo, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes involucradas*”. El problema surge con la expresión ‘*hasta ahora*’ o eventualmente ‘*hasta aquí*’ (*hitherto* en inglés), lo que resultó controversial (Bellamy Williams y Griffin, 2004, p. 12; Lyon y Mastanduno, 1995, p. 2). En definitiva y desde esta perspectiva se puede vislumbrar aquí que la soberanía estatal no estaría implicando necesariamente un poder ilimitado e irrestricto sobre la población de un Estado.

Es que el bienestar de los ciudadanos es responsabilidad soberana de los gobiernos de los Estados. En tal sentido, se deben proteger sus derechos, brindando aquellos bienes básicos que hacen a la vida, la dignidad y los derechos humanos en general, es decir, enfrentar los problemas de salud, hambre, crimen, conflictos tanto políticos como sociales y riesgos como consecuencia de deterioro ambiental.<sup>8</sup> Estos elementos están fuertemente relacionados con las nuevas aproximaciones a la seguridad, en tanto seguridad humana, centrada en la naturaleza humana de la gente. En tal sentido, Francisco Rojas Aravena (2007) nos dice que “*La seguridad humana presupone el derecho a tener derechos ... es complementaria a la seguridad estatal*” y cita allí la definición de la Comisión de Seguridad Humana, diciendo que: “*consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y amenazas críticas y omnipresentes. Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano*” (p. 52). Hoy por hoy la seguridad humana, en tanto marco conceptual, determina un importante elemento a ser considerado en las relaciones internacionales.

Pero puede ocurrir que frente a las necesidades de protección de los derechos humanos de una población, tal vez no exista voluntad o capacidad por parte del gobierno soberano, en tanto el mismo es el que ha perpetrado la situación de calamidad en la que sus ciudadanos se encuentran, o no puede cumplir con sus cometidos básicos, en los hechos. Frente a esa situación podemos compartir la idea de que existe una suerte de responsabilidad “residual”

---

8 The Challenges Project, Challenges of Peace Operations: Into the 21<sup>st</sup> Century – Concluding Report 1997-2002. (2002), “The Changing Concept of Security” (p. 41).

a través de la cual la comunidad internacional debe responsablemente actuar moral e interrelacionadamente, donde no cabría la posibilidad de no responder frente a una pérdida de vidas y sufrimiento humano. Podemos decir, entonces, que existe la responsabilidad de los gobiernos implicados en tal sentido, pero debe manejarse como una responsabilidad dual ya que una faceta nos muestra la responsabilidad frente a sus ciudadanos, mientras que la otra nos da a conocer el compromiso frente a la comunidad internacional. Pero esa dualidad, vista desde el sistema internacional, se vincula con el respeto de la soberanía de los Estados, por un lado, y el respeto de la dignidad y los derechos humanos básicos de la población dentro de los Estados, por otro (Deng, *et al* 1996, Cap 1; Lyon y Mastanduno, 1995, p. 252). La contrapartida de esa responsabilidad de los Estados frente a la comunidad internacional se transforma en responsabilidad de proteger e incluso de reconstruir cuando la comunidad internacional pretende intervenir a través de medidas en todos los ámbitos, tanto políticos, económicos, judiciales o militares, frente al sufrimiento humano y sólo cuando se han agotado todas las vías de prevención. La reconstrucción, en sí misma, no deja de ser de ser considerado aquí como una medida preventiva de futuros conflictos o desestabilizaciones.<sup>9</sup>

En definitiva, podemos decir que existen dificultades para articular el concepto tradicional de soberanía –el que apunta más hacia la guerra entre Estados– con las actuales situaciones de violencia intraestatal y tragedias humanitarias.

Pero, compartiendo la idea del ex Secretario General de ONU, Kofi Annan, el espíritu de la Carta de ONU sigue siendo la aspiración de los pueblos del mundo de vivir en paz, con dignidad y desarrollarse. Por tanto, seguramente que las intervenciones seguirán desafiando al sistema internacional, el que irá definiendo sus conceptos. Pero lo cierto es que *“A global era requires global engagement. Indeed, in a growing number of challenges facing humanity, the collective interest is the national interest”* (Frye, 2000, Appendix C, pp. 86-92).

- **Las intervenciones y su articulación multilateral**

La motivación de las intervenciones, en tanto cruce físico de fronteras de un Estado en nombre de la comunidad internacional y con un propósito definido, se relaciona con preocupaciones sobre violaciones a valores y principios, mane-

---

9 The Responsibility to Protect: Report (2001). “The Policy Challenge”. (pp. 1-9) “The Responsibility to React” (pp. 29-35) “The Responsibility to Rebuild” (pp. 39-45); The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background. (2001) “Rights and Responsibilities” (pp. 129-153).

jándose como relevantes las pérdidas de vidas humanas y limpiezas étnicas, lo que impacta también a la seguridad regional e internacional. Asimismo tienen como propósito la transformación de sociedades inestables y violentas en sociedades liberales y demócratas. (Lyon y Mastanduno, 1995, pp. 12-14; Bellamy Williams y Griffin, 2004, p. 165; Weiss, 2004, p. 138). Y con ello lo que se busca es el propio desarrollo o, como dice el Informe Brahimi en su parte II, apartado C refiriéndose al “Informe del Milenio”: *“... cada una de las medidas adoptadas para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico de base amplia es un paso adelante en pos de la prevención de conflictos. ... la pobreza corre pareja con profundas defencencias étnicas o religiosas”*.

En relación con este tipo de intervenciones internacionales, tenemos que aceptar que las mismas suspenden en cierta forma la soberanía de un Estado. Y es en tal sentido que nos hablan Rabimov (2005, s.p.) y Rotberg (2003, p. 3) al mencionar que no es posible accionar en procura de estabilidad y/o restauración si no existe autoridad sobre el territorio, así como tampoco es posible solucionar el conflicto en un Estado débil e inestable, sin un nivel mínimo de seguridad.

De hecho, si bien el mantenimiento del principio de no intervención está vigente en función de la soberanía de los Estados, hoy el imperativo humanitario está pesando cada vez más, especialmente cuando se entiende que existe responsabilidad de la comunidad internacional. Y es responsabilidad si se interviene frente a calamidades humanitarias como también es responsabilidad si no se interviene.

En términos generales, se han manejado ciertos criterios para llevar adelante intervenciones internacionales humanitarias. Estos son: que sea determinada por una autoridad correcta; que exista una causa justa relacionada con propósitos humanitarios; que la intención también sea correcta, teniendo presente que siempre existen intereses más allá de los humanitarios; que sea el último recurso porque todos los caminos diplomáticos y de prevención ya fueron agotados; que los medios a ser aplicados sean proporcionales con el objetivo a ser logrado; y que exista una razonable perspectiva de éxito con el mandato asignado. En relación con el concepto de “guerra justa” de Tomás de Aquino, mencionado en “The Responsibility to Protect: Rights and Responsibilities” (2001) se reconocen allí tres elementos: la autoridad legal basada en el principio de soberanía (podemos decir que existe una transformación de este principio en la Carta de ONU al prohibirse el uso de la fuerza y al instituir como árbitro al Consejo de Seguridad); causa justa, comúnmente relacionado con la defensa propia e intenciones correctas, relacionado con los motivos que subyacen el uso de la fuerza (s. p.).

Pero, como nos dice McChrystal, citado por Frye (2000, p. 62), el uso del poder, por sí mismo, es amoral, imprudente y “puede llegar a causar tanto mal como bien”. Allí McChrystal evalúa las intervenciones bajo 5 criterios: legitimidad, cuando la intervención es aceptada a los ojos de la comunidad internacional; legalidad, ya que sin base legal las intervenciones son meras invasiones; moralidad, que debe ser genuina y humanitaria; credibilidad, porque hay que cumplir lo que se pregona; y capacidad, dada la gran cantidad de recursos que demandan las intervenciones (pp. 54-71). Esto viene al caso porque las intervenciones internacionales han provocado y provocan sentimientos encontrados ya que, en algunas situaciones, se puede llegar a percibir las intervenciones como excusas para el logro de otros intereses ajenos a la solución de crisis humanitarias. En otros casos, puede que el dinero gastado tratando de exportar modelos exitosos hacia regiones conflictivas termine siendo desperdiciado por inexistencia tanto de liderazgos como de planificación hacia un desarrollo sustentable.

Pero en definitiva, ¿cuándo una intervención puede ser legítima? Tal vez eso no esté determinado por un solo elemento. No obstante, primeramente podemos mencionar que un Estado no podría ser intervenido, aunque sea en nombre de la protección de derechos humanos, si la intervención es por parte de un Estado o grupo de Estados que, por sí y ante sí, llevan adelante tal operación. Aunque como dicen Hans Binnendijk y Stuart E. Jonson (2004), la multilateralidad, si bien contribuye a legitimar “... no garantiza el éxito” (p. xvii), la multilateralidad sí es la clave ya que la misma es más “legitimable” que la unilateralidad (Lyon y Mastanduno, 1995, p. 12).

Al respecto de multilateralismo, John G. Ruggie (1993) nos dice que se trata del accionar coordinado y genérico entre tres o más Estados. Ese accionar es ajustado a ciertos principios y criterios, en función de instrumento multilateral de que se trate ya que “multilateral”, en tanto adjetivo, califica a una “institución” (pp. 3-47). Entonces, es la institución la que ha nacido y evolucionado en base a principios y valores aceptados por todos los participantes pertenecientes a la misma. Los principios y valores son los cimientos, la multilateralidad está brindada por los participantes y el accionar es el resultado del liderazgo institucional en función a los principios que los unen. En este esquema es que las operaciones internacionales se pueden inscribir.

Es decir que para nosotros el primer elemento que caracteriza la legitimidad de una intervención es que su definición deberá provenir de organismos multilaterales manifestando su interés en intervenir.

Pero desde nuestra perspectiva también pensamos que la legitimidad deberá provenir del análisis que haga cada Estado participante de la operación internacional de intervención en sí misma y para cada caso concreto. Es ahí donde pensamos que también se manifiesta una nueva aproximación de la soberanía estatal. La multilateralidad legitima internacionalmente y cada Estado tiene la posibilidad de legitimar institucionalmente y de acuerdo a su propio marco y esquema de valores.

Incluso en nuestra Latinoamérica hoy estamos viendo un accionar multilateral, tanto en organizaciones regionales como en Estados mismos, los que procuran involucrarse cada vez más en las crisis regionales. En tal sentido, la apuesta latinoamericana se vincula con el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones democráticas en procura de la paz y la seguridad (Munck, 1994, s.p.).

En definitiva, una apreciación de situación tamizada de acuerdo a valores nacionales brinda legitimidad interna al Estado participante, a la vez que la multilateralidad entrega la legitimidad internacional cuando se implementan intervenciones. Pero la multilateralidad también va de la mano con el regionalismo. Es que, en virtud del conocimiento de los marcos de valores y modos de conducción y liderazgo, para la implementación de operaciones internacionales es importante tener especialmente en cuenta la participación de aquellos Estados de la región en la que el escenario conflictivo está ocurriendo. El involucramiento de Estados de la región en los eventuales conflictos, aunque siempre manteniendo un adecuado balance entre las razones del conflicto propiamente dicho y las propias agendas de los Estados participantes, configurará un accionar más eficaz en procura de objetivos compartidos por la comunidad internacional.

Pero, como dicen Lyon y Mastanduno (1995), existe una gran dificultad en determinar la legitimidad o no de la comunidad internacional como tal, en función de las diferencias entre los marcos de valores e intereses que existe entre países desarrollados y otras regiones del globo. (pp. 250-265). Tal vez la pregunta más importante que ellos se hacen sobre todo esto es *“quién determina que un Estado no está cumpliendo con sus obligaciones y (por tanto) se justifican intervenciones”* (p. 8). Y eso es parte de lo que iremos tratando más adelante.

## **ESTADOS DÉBILES Y FALLIDOS**

Hemos hablado de intervenciones internacionales en aquellos casos en los que se percibe vasto sufrimiento y violaciones de derechos humanos. También

hemos mencionado la amenaza que los Estados débiles pueden terminar prefigurando en el sistema internacional.

En virtud de que mucho se ha escrito sobre Estados fallidos y/o débiles, cabría aquí establecer un cierto marco conceptual al respecto, lo que nos permitiría avanzar en el propósito de este trabajo.

- **Categorizando los Estados débiles y fallidos**

Primeramente partimos de un elemento que menciona Rotberg (2003) y que consideramos especialmente importante de ser resaltado. Nos referimos al hecho de que los Estados fallidos no son un accidente de la naturaleza ni otro tipo de hecho fortuito, sino que los Estados fallidos son “hechos por el hombre”. (pp. 25-27). Y esto se relaciona tanto con consecuencias no deseadas de la descolonización de posguerra –con lo que Christopher Clampham llama Estados débiles con inapropiadas formas de soberanía (Rotberg, 2003, p. 27)– como también se vincula con altos niveles de corrupción, necesidades básicas insatisfechas, falta de institucionalidad y violencia generalizada. En tal sentido, recordemos a Brian Atwood (s.f.) cuando nos dice: *“La pobreza y una desigual distribución de la riqueza no serían condiciones suficientes para la generación del conflicto, pero aumenta la percepción relativa de privación y eventualmente la violencia”* (s. p.).

Pero la debilidad de un Estado y sus impactos en los seres humanos, la economía y las instituciones, no quedan circunscritos a ese Estado en cuestión sino que en función del escenario global que ya hemos descrito en páginas anteriores, esa debilidad trasciende las fronteras estatales y cuestiona la seguridad regional e internacional.

Habría, entonces, que definir de qué se está hablando cuando decimos Estados fallidos. Así, Stephan Rabimov (2005), define Estados fallidos diciendo que *“Son países en los cuales el gobierno central no ejerce un control efectivo ni brinda servicios vitales en partes significantes de su propio territorio debido a conflictos, gobierno inefectivo o colapso estatal”* (s.p.). Por su parte, si tomamos a Robert Rotberg (2003), dice que los Estados son fallidos cuando se consumen en violencia interna y se deja de brindar los bienes políticos más esenciales a sus habitantes. Sus gobiernos pierden credibilidad y la propia naturaleza del Estado es cuestionada y sus habitantes la perciben como ilegítima. Pero esta caracterización genérica no se agota en los Estados fallidos, sino que también nos dice que Estados débiles son los que tienen gobiernos centrales con poder atenuado y amenazado. En el mismo sentido, son frágiles aquellos que aunque tengan un gobierno fuerte, tiene

partes de su territorio fuera de control. Y Rotberg va más allá y determina al Estado colapsado como un tipo de Estado fallido, donde existe un total vacío de poder y autoridad. Colapsado y fallido son diferentes estados de situación (pp. 1-14).

Pero la conceptualización de Estado fallido no es un terreno exento de complicaciones. En tal sentido, Noam Chomsky (2006) nos dice que términos como Estado fallido, pícaro (rogue state) o terrorista tienen una gran imprecisión conceptual, lo que conlleva a diferentes interpretaciones. Este autor menciona que esa imprecisión termina promoviendo intervenciones humanitarias con el objetivo de proteger poblaciones en una suerte de “ilegalidad legítima”. Así y frente a vacíos de poder, EE.UU. se termina viendo forzado a llenarlo en aras de su propia seguridad. Esto estaría configurando un escenario global donde existe un superpoder que preserva para sí la categoría de soberanía absoluta y westfaliana, mientras que deja de lado tal categorización de soberanía como fuera de moda y sin sentido, para otros países (pp. 107-110).

¿Debemos, entonces, dejar de lado una valoración de fortaleza institucional de Estados en clave de seguridad humana o debemos dejar que las crisis humanitarias se sigan sucediendo como algo natural en el balance de poder global? Tal vez una valoración compartida y elaborada bajo criterios diseñados articuladamente entre diferentes actores de la comunidad internacional, sea una posible salida.

- **Valoración de eventuales debilidades de los Estados**

Ajustándonos en cierto sentido a los conceptos mencionados precedentemente, analizaremos aquí diferentes perspectivas sobre eventuales valoraciones de los Estados, en relación con su eficacia e institucionalidad.

En tal sentido y como veníamos diciendo, puede ser complejo establecer métodos de evaluación y de apreciación estratégica en relación con los Estados y sus posibilidades de falla y deterioro de las condiciones de vida de su población, y los consecuentes impactos que ello conlleva en su región y en la seguridad internacional como un todo. Pero desde nuestra visión y coincidiendo con Robert Rotberg (2003, p. 30) cuando nos dice que, como en todas las cosas, la prevención es menos costosa que la solución de una situación de Estado fallido cuando éste ya se ha instalado, consideramos aquí importante que existan instancias a través de las cuales la comunidad internacional pueda tomar conocimiento –e incluso quedar advertida en tanto asunción de responsabilidad colectiva– de la potencialidad de conflicto que un escenario dado pueda estar configurando.

Así, y en relación con la valoración de los Estados y los conflictos desde un punto de vista institucional, el Informe Brahimi manifiesta la complejidad de los escenarios conflictivos, donde se mezclan elementos políticos, sociales y económicos, a la vez que resalta la especial dificultad que conllevan cuando se vinculan con elementos étnicos y religiosos. También se reconocen allí las dificultades vinculadas con los envíos de misiones de determinación de hechos, en relación con la percepción de violación a la soberanía que lógicamente tienen los Estados, en especial los más pequeños. El Informe Brahimi también apoya y recomienda continuar con la política de análisis estratégico de los diferentes escenarios conflictivos, especialmente a través de ya las “*misiones de determinación de los hechos*” a los efectos de concretar una efectiva acción preventiva que logre minimizar las pérdidas humanas.<sup>10</sup>

En relación con la definición de elementos vinculados a una evaluación de los Estados y su evolución, tradicionalmente miramos diferentes indicadores. La caída pronunciada del producto bruto interno así como también del ingreso y del estándar de vida, el aumento de la violencia, la decadencia de los niveles de salud y de educación, nos pueden mostrar una eventual alarma respecto a la fortaleza o debilidad de un Estado (Rotberg, 2002, p. 2; 2003, pp. 6 y 21).

Pero también existen evaluaciones sistemáticas en tal sentido. El Índice de Estados Fallidos,<sup>11</sup> cuya elaboración es liderada por Fund for Peace, nos muestra un profundo análisis de doce indicadores, tanto políticos como económico y sociales, a través de los cuales se categoriza a los Estados en su grado de debilidad y posibilidad de generación de escenarios conflictivos. Desde nuestra perspectiva, una evaluación preventiva, especialmente en las dos primeras etapas del conflicto, es decir lo que la metodología de elaboración del Índice de Estados Fallidos menciona como las *raíces de larga duración* y a las *causas inmediatas de los conflictos*,<sup>12</sup> podría servirnos como basamento para la articulación de intervenciones en busca de la paz, aún antes que escale el conflicto.

Por su parte y a nivel global también contamos con el Proyecto Esfera, el que se apoya en la Carta Humanitaria, brindando elementos que ayudan una

---

10 Informe Brahimi en su parte II, apartado A “Definiciones de los elementos de las operaciones de paz”, apartado C “Consecuencias para las medidas preventivas” y Anexo III, “Resumen de recomendaciones”. Recuperado el 24 de octubre de 2007 de [http://www.un.org/spanish/peace/operations\\_report/](http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/)

11 Documento recuperado el 24 de octubre de 2007 de [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=229&Itemid=366](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366) también publicado en Foreign Policy. July-august 2007.

12 Documento recuperado el 24 de octubre de 2007 de <http://www.fundforpeace.org/web/images/stories/fsi/map1-l.png> También en tal sentido, el Informe Brahimi en su parte II, apartado A “Definiciones de los elementos de las operaciones de paz”, coincide con la importancia de la prevención de conflictos en sus causas, por vía diplomática y discreta.

evaluación que colabore con la toma de decisiones respecto a este muy delicado tema.<sup>13</sup> En tal sentido, allí se resaltan los principios del accionar humanitario frente a calamidades, tanto naturales como perpetradas por el hombre, resaltándose los derechos a la vida y la dignidad y haciéndose notar que si las autoridades responsables de mitigar el sufrimiento humano no pueden o no quieren hacerlo, las mismas estarían obligadas a que lo hagan organizaciones de ayuda humanitaria.

El Índice de Estados Fallidos y el Proyecto Esfera, desde la óptica de este trabajo, podrían constituir marcos conceptuales irremplazables a los efectos de poder evaluar la fortaleza o debilidad de un Estado en relación con el desarrollo y el respeto de los derechos humanos. No obstante ello, aquí también consideramos que ambas perspectivas, desde sus indicadores, no profundizan en relación con el capital social propiamente dicho. Como tal y conceptualmente, con esto nos estamos refiriendo genéricamente a redes y lazos que se vinculan con la confianza y las lealtades, todo lo cual está atravesado por el eje cultura y de valores (Putnam, 2003, pp. 9-33). Asimismo, cabe mencionar aquí la definición de Francis Fukuyama, citada por Lara (2005) cuando dice que *“El capital social puede ser definido, simplemente como un conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permite la cooperación entre los mismos”* (p. 81).

## CONCLUSIONES

Hemos podido visualizar un escenario mundial en el que, en cierta forma y en el marco de una irreversible globalización, ya no es posible mantenerse al margen. Donde la economía, la información, los riesgos ecológicos y los conflictos en general, impactan en las fronteras en la cotidianeidad de las personas y en la articulación de políticas de los Estados. Donde el poder de conducción de los mismos y su centralidad, basada en la territorialidad, está siendo cuestionada y se va transformando en función de la pobreza, del accionar de organizaciones delictivas y del terrorismo, de los daños ecológicos, los fundamentalismos religiosos y étnicos, y sus consecuencias en la generación de conflictos. Todo ello erosiona y desnacionaliza las capacidades estatales en la articulación de políticas.

Así es que se van configurando nuevos retos y desafíos para la política, las ciencias y las instituciones, nuevos retos que no será posible enfrentar con viejas armas institucionales. En tal sentido, se está necesitando en forma imperiosa una nueva configuración institucional que brinde idoneidad, credibilidad y eficiencia a

---

13 Documento recuperado el 24 de octubre de 2007 de [http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/1\\_que.htm](http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/1_que.htm)

las instituciones, para que no terminen como meras instituciones formales, pero vacías en términos de eficiencia.

En definitiva, está siendo necesario el fortalecimiento de organizaciones multilaterales, incluso se tendrá que pasar por una readecuación conceptual de soberanía, en tanto responsabilidad compartida, siendo que la soberanía nacional y la articulación estatal en organizaciones multilaterales no tienen por qué ser consideradas como dimensiones excluyentes. Todo ello tendrá como consecuencia el fortalecimiento y articulación de los propios Estados en tanto participantes del sistema internacional y en el aumento de la seguridad internacional.

Es que en nuestros días los conflictos se relacionan especialmente con las debilidades institucionales de los Estados los que, por acción, omisión o deslegitimación, generan escenarios que terminan abonando la conflictividad ya que sin educación, salud, seguridad social ni impuestos, no hay democracia ni legitimidad ni, finalmente, tampoco habrá seguridad.

Así, podemos decir que la soberanía westfaliana cumplió el cometido para la que fue creada, es decir y muy genéricamente, para sentar las bases del ejercicio de la autoridad sobre un territorio y la resolución de controversias entre Estados. En ese marco, cualquier intervención o asistencia humanitaria debería contar con el consentimiento o petición del país afectado. Pero el debate sobre el concepto de soberanía, en los últimos tiempos y especialmente después de la Guerra Fría con el aumento de las intervenciones humanitarias frente a diferentes crisis, se ha mantenido y potenciado.

En tal sentido, mencionamos que existen opiniones en las que se deja entrever que la soberanía absoluta y exclusiva ya no es funcional a los tiempos que corren, que en ciertos casos el criterio de soberanía tradicional representa una verdadera barrera para la consecución de los derechos humanos y la propia seguridad humana, y que una era global requiere de compromisos globales. Así, la responsabilidad de ello es concebida como compartida, tanto por el gobierno que soberanamente ejerce la autoridad sobre el territorio o escenario conflictivo, como también es responsabilidad de la comunidad internacional, en tanto ésta no puede mirar para otro lado cuando de sufrimiento humano se trata. En esa línea, se reconoce que el principio de no intervención está vigente en función de la soberanía de los Estados, pero el imperativo humanitario va pesando cada vez más, y termina siendo responsabilidad si se interviene frente a calamidades humanitarias, y como también es responsabilidad si no se interviene.

Entonces, debemos reconocer que las intervenciones humanitarias suspenden en cierta forma la soberanía de un Estado, ya que no es posible accionar en procura de estabilidad y/o restauración si no existe un orden mínimo en el territorio. Pero en esas intervenciones también pueden existir intereses más allá de los humanitarios y, siendo que las intervenciones han sido interpretadas como excusas para imponer un modo de dominación, es necesario profundizar sobre la legitimidad de las mismas.

Por ello, pensamos que su legitimidad se vincula con la multilateralidad, especialmente relacionada con la autoridad, la intención y la causa de la intervención que sean correctas, que se hayan agotado todas las instancias diplomáticas y preventivas y que sea el último recurso, y que los medios a ser aplicados sean proporcionales y con una perspectiva de éxito en la empresa. Esa multilateralidad se vincula con la definición de las intervenciones, tanto como la planificación, ejecución y control de las mismas. Si bien la responsabilidad multilateral no garantiza el éxito, la misma sería el primer elemento que abonaría la legitimidad de las operaciones internacionales.

Otro elemento que en tal sentido queremos destacar aquí se vincula con el ejercicio de la soberanía estatal. Cada Estado participante en cada una de las operaciones internacionales de intervención, debería analizar cada caso concreto, para correlacionar la situación promovida desde organismos multilaterales, articulando ello con su propio marco de valores y principios. Así, la multilateralidad legitima internacionalmente y cada Estado tiene la posibilidad de legitimar de acuerdo a su propio esquema institucional. Una apreciación de situación tamizada de acuerdo a valores nacionales brinda legitimidad interna al Estado participante desde un punto de vista político y social, a la vez que la multilateralidad brinda la legitimidad internacional cuando se implementan intervenciones, resaltándose las posibilidades que las intervenciones regionales conllevan en cuanto tales.

Pero en relación con los escenarios conflictivos propiamente dichos, consideramos importante resaltar aquí que los Estados fallidos son consecuencia del accionar del hombre. Así, la debilidad de los Estados se vincula con inapropiadas formas de soberanía, en los casos de la descolonización de posguerra, así como también con altos niveles de corrupción, necesidades básicas insatisfechas, falta de institucionalidad y violencia generalizada. Pero esa situación conflictiva no queda circunscrita a un Estado dado, sino que esa debilidad trasciende las fronteras estatales y cuestiona la seguridad regional e internacional.

Así, y en pos del fortalecimiento de la seguridad internacional sería conveniente la elaboración de análisis de escenarios conflictivos, los que deberían contar con un marco conceptual de referencia. Pero es complejo establecer un modo de análisis de estos lugares complicados y las posibilidades de deterioro de las condiciones de vida de su población –y los consecuentes impactos que ello conlleva en su región y en la seguridad internacional– y que finalmente sirva como insumo para la toma de decisiones políticas. Pero desde nuestra visión sería fundamental que existiesen instancias a través de las que la comunidad internacional pueda tomar conocimiento –e incluso quedar advertida en tanto asunción de responsabilidad colectiva– de la potencialidad de conflicto que un escenario específico se pueda estar configurando. Es que ya el informe Brahimi nos adelantaba la potencialidad que puede tener para el análisis de situación el envío de “*misiones de determinación de los hechos*”, aunque no deja de reconocer las dificultades que las mismas conllevan.

Pero también sabemos que existen esfuerzos, como el Índice de Estados Fallidos de Fund for Peace, que categoriza a los Estados en su grado de debilidad y posibilidad de generación de escenarios conflictivos, lo que podría servirnos como base para la articulación de intervenciones en busca de la paz, aun antes que escale el conflicto. En el mismo sentido, también existe el Proyecto Esfera, que se apoya en la Carta Humanitaria, brindando elementos que ayudan una evaluación que colabore con la toma de decisiones respecto a este muy delicado tema.

Ambos casos, con una mayor profundización en dimensiones vinculadas al capital social –referido esto genéricamente a los niveles de lealtades y confianza ciudadana y en las instituciones– pueden ser la base de la necesaria evaluación para poder determinar escenarios potencialmente conflictivos y vincularlos con operaciones internacionales de estabilidad. Así, éste estaría constituyéndose en el tercer elemento, el que debería referirse a una valoración compartida y elaborada bajo criterios diseñados lo más objetivamente posibles.

En definitiva, y a modo de resumen final, consideramos que es posible realizar evaluaciones de lugares conflictivos e implementar operaciones internacionales de estabilidad sin violentar el principio de soberanía estatal, si la institucionalidad generada en tal sentido tiene los siguientes elementos. Por un lado, que exista un compromiso y eficiente accionar de organismos multilaterales, como la ONU e incluso la OEA, en pos del combate a las causas y circunstancias que atentan contra la seguridad humana. Por otro lado, que los Estados, soberanamente y frente a la eventualidad de intervenciones humanitarias, definan su posición en

función de su marco de valores y su propia institucionalidad. Finalmente, procurar acordar en un sistema consensuado de evaluación de la eficacia y eficiencia de un Estado o escenario, en relación con el eventual sufrimiento humano y la violación de los derechos humanos.

## **BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES**

### **Libros**

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul and GRIFFIN, Stuart. (2004) ***Understanding Peacekeeping***. Malden, MA, USA: Blackwell Publishing Inc.

BINNENDIJK, Hans and JONSON, Stuart (2004). ***Transforming for stabilization and reconstruction operations***. Washington D.C. USA.: National Defense University.

BECK, Ulrich (2003). ***Sobre el terrorismo y la guerra***. Barcelona: Editorial Paidós Asterisco.

BECK, Ulrich (2000). ***La democracia y sus enemigos***. Barcelona: Editorial Paidós.

BECK, Ulrich (1998a). ***¿Qué es la globalización?*** Buenos Aires: Editorial Paidós.

BECK, Ulrich (1998b). ***La sociedad del riesgo***. Barcelona: Editorial Paidós.

BROWN, Chris (2002). ***Sovereignty, rights and justice***. Malden, MA, USA: Polity Press in association with Blackwell Publisher Ltd. Cambridge - Oxford.

CHOMSKY, Noam (2006). ***Failed States: the abuse of power and the assault on democracy***. New York: Metropolitan Books.

DENG, Francis; KIMARO, Sadikiel; LYONS, Terrence; ROTCHILD, Donald and ZARTMAN, William (1996). ***Sovereignty and Responsibility***. Washington D.C.: The Brookings Institution, R. R. Donnelley and Sons Co.

DIHEL, Paul F. (1993) ***International Peacekeeping***. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

EINSTEIN, Albert y FREUD, Sigmund (2001). ***¿Por qué la guerra?*** Barcelona: Editorial Minúscula.

FRYE, Alton (2000). ***Humanitarian Intervention: Crafting a Workable Doctrine***. Washington DC: Brookings.

GIDDENS, Anthony (2000). ***El mundo desbocado***. Madrid: Taurus.

NELSON, Lara (2005). ***Capital Social, Partidos Políticos y Abstención Electoral***. Madrid: Egartorre Libros.

LYON, Gene and MASTANDUNO, Michael (1995). ***Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention***. Baltimore, MD, USA: The Johns Hopkins University Press.

PUTNAM, Robert (2003). ***El declive del Capital Social***. Galaxia Barcelona: Editorial Gutenberg.

ROJAS ARAVENA (2007). Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad (pp. 49-74). En ***Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica***. Isidro Sepúlveda (Comp.) Madrid: Reprografía Doppel S. L.

ROTBURG, Robert (2003). ***When States fail: Causes and Consequences***. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

RUGGIE, John Gerald (1993). ***Multilateralism Matters: The Theory and Praxis for an Institutional Form***. New York, NY: Columbia University Press.

*The Responsibility to Protect* (2001). International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, Canada; International Development Research Centre.

*The Challenges Project, Challenges of Peace Operations: into de 21<sup>st</sup> Century*. (2002) Stockholm: Elanders Gotab.

WEISS, Thomas G. (2004). ***The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Proterct in a Unipolar Era***, Security Dialogue. New York: The Graduate Center, The City University of New York. Vol. 35(2).

SHANON A., Brown (Comp.) (2006). ***Resourcing Stability Operations and Reconstruction: Past Present and Future***, Washington DC: Dwight D. Eisenhower National Security Series Symposium, March 23, 2006.

## Artículos

ROTBURG, Robert (2002). **Failed States in a World of Terror**, *Foreign Affairs*, Vol . 81, N° 4, July / August 2002. pp. 127-140.

*The Status that fail us* (2007). *Foreign Policy*. July - August. pp. 54-63.

## Publicaciones Electrónicas

ATWOOD, Brian. *Security and Development* University of Minnesota; Minneapolis, MN US Humphrey Institute of Public Affairs. Recuperado el 27 de octubre de 2007 en [http://www.un-globalsecurity.org/pdf/Atwood\\_paper\\_security\\_devlpmt.pdf](http://www.un-globalsecurity.org/pdf/Atwood_paper_security_devlpmt.pdf)

BATTALEME, Juan. *Soberanía y amenazas asimétricas: volviendo a pensar el principio de no intervención en los albores del siglo XXI*. Argentina Global. N° 11. Octubre-diciembre de 2002. Recuperado el 15 de enero de 2004 de <http://www.geocities.com/globargentina/Batt02.htm>

Brahimi Report. Recuperado el 24 de octubre de 2007 de [http://www.un.org/spanish/peace/operations\\_report/](http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/)

EASTMAN, Jorge. *Apuntes para un análisis de la Seguridad Hemisférica*. Recuperado el 27 de octubre de 2007 en <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-eastman3-S.pdf>

GUTIÉRREZ, Carlos (2001). *Concepto de seguridad: más que fronteras, un tema de supervivencia global*. Recuperado el 24 de octubre de 2007 de <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-1.pdf>

MUNCK, Gerardo. *Multilateral Initiatives in Defensa of Democracy*. Recuperado el 1 de junio de 2007 en [http://www.acdis.uiuc.edu/Research/S&Ps/1994-Wi-Sp/S&P\\_VIII-2/multilateral\\_initiatives.html](http://www.acdis.uiuc.edu/Research/S&Ps/1994-Wi-Sp/S&P_VIII-2/multilateral_initiatives.html)

RABIMOV, Stephan. *Threats of Weak, Fragile, Mailing States and Mitigation Strategies*. Global Political Risk Consulting, LLC. Recuperado el 27 de febrero de 2005 en [www.grprisk.com](http://www.grprisk.com)

ROJAS ARAVENA, Francisco (1999). *América Latina y la seguridad internacional. Contribuciones y desafíos para el siglo XXI*. OEA Foro El futuro de la seguridad internacional en el Hemisferio, CP/CSH-INF 2/00. Recuperado el 24 de octubre de 2007 de <http://www.oas.org/csh/docs/Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf>

---

## CONTROL INTERNACIONAL DEL AMBIENTE Y AMÉRICA DEL SUR<sup>∞</sup>

CRISTIÁN GARAY VERA\*

*“¿El siglo XXI será éste de las tensiones y de las guerras por el agua? ¿O será por el contrario el de la solidaridad internacional y el de una más grande justicia? La respuesta depende de nuestra sabiduría y de nuestro compromiso”.*

*Jacques Chirac, 2003.\*\**

### RESUMEN

*Gradualmente las tesis de la gobernanza global, es decir de una supervigilancia nacida de un interés global se han centrado en el recurso agua dulce. América del Sur, privilegiada en la distribución de éstos, es considerada el foco natural de una posible supervisión.*

**Palabras clave:** Medioambiente – Gobernanza – Recursos Naturales – América del Sur.

### ABSTRACT

## INTERNATIONAL ENVIRONMENT CONTROL AND SOUTH AMERICA

*The theory of global government, meaning a super vigilance, spring from a global interest, has gradually focused in fresh water resource. Being South America privileged in the distribution of these resources, it is considered as a natural focus of a possible supervision in the Amazonas.*

**Key words:** Environment – Government – Natural Resources – South America

---

\* Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH) y Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid (UNED). Chile. Actualmente se desempeña en la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Chile. cgaray@usach.cl

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 030907

Fecha de Aceptación: 090408

\*\* “Le XXIème siècle sera-t-il celui des tensions et des guerres pour l’eau? Sera-t-il au contraire celui de la solidarité internationale et d’une plus grande justice? La réponse dépend de notre sagesse et de notre engagement”, IIIème Forum mondial sur l’eau de Kyoto (Japon). Message du Président de la République, M. Jacques Chirac, aux participants au IIIème Forum mondial sur l’eau à Kyoto, París, 16-III-2003.

## INTRODUCCIÓN

El tema de los recursos y la supervivencia de la humanidad en un futuro no tan lejano está popularizándose a raíz de los informes sobre cambio climático global y las estimaciones de serias falencias en el recurso agua para los países situados en el eje ecuatorial. De todas maneras, desde hace décadas se habla por ejemplo de la internacionalización de la Amazonia para resguardar el recurso aire, del uso colectivo de la Antártica, y del interés por los acuíferos sudamericanos, especialmente el guaraní, y de la presión ambientalista por conservar bosques templados fríos, sin presencia humana, en Chile y Argentina. Respecto del Amazonas las primeras expresiones en este sentido fueron, en septiembre de 1989, del canciller soviético, Edward Shevardnadze, quien dijo que no había divisiones en la biosfera de bloques o sistemas. Luego Holanda presentó una propuesta en La Haya para condicionar el préstamo a conceder parcelas de soberanía a los indígenas en el Amazonas, lo que fue apoyado por Francia. En 1989 F. Mitterrand y M. Gorbachov apoyaron la teoría de conceder soberanía limitada a los países del Amazonas. En 1998 el Presidente del Banco Mundial, Wolfenshon, condicionó nuevos préstamos a los países de la zona al futuro de los bosques (Garay Vera, 2003, pp. 63-65).

De hecho la internacionalización de la Amazonía es un tema recurrente pero las tesis de una intervención internacional, de carácter humanitario, en perjuicio de Brasil, se abre paso más recientemente tanto para defender supuestamente las minorías étnicas como para defender el aire y el agua como patrimonio de la humanidad. Por ejemplo esa es la discusión que describe Paul Wolf, profesor de las Universidades de Francfort del Meno y de la Universidad de Belém ( En: Bergalli y Resta, 1996, pp. 177-189).

La lucha por el agua y el tema del estrés hídrico ha tenido una literatura de avanzada en aquella que concentra su análisis en el control de las fuentes acuíferas entre palestinos e israelíes y a escala mayor en parte del Medio Oriente (Morrissette, & Borer, 2004-05, pp. 86-101).

Igualmente cabe encontrar dos grandes interpretaciones sistémicas. Una primera que desde la perspectiva del liberalismo (idealismo) supone que se está avanzado en un orden mundial, como un paso necesario para construir una sociedad internacional, una sociedad mundial, con objetivos globales compartidos.

La idea de la primacía de la humanidad sobre Brasil ha penetrado sectores ambientalistas, ecologistas, y también perspectivas gubernamentales de antigua

data en Estados Unidos. Recientemente un libro de geografía, *Introducción a la Geografía* de David Norman, utilizado en la Junior High School (equivalente al 6° grado en Argentina) en Estados Unidos plantea en un futuro hipotético el control de la Amazonia, para proteger el agua y oxígeno del planeta. Según la página 76 –que adjunta un mapa donde una gran porción en blanco es seccionada de Brasil como reserva del mundo–: *“Desde mediados de los años 80, la más importante floresta del mundo pasó a ser responsabilidad de Estados Unidos y de las Naciones Unidas. Es llamada FIRAF (Former Internacional Reserve of Amazon Forest, Primera Reserva Internacional de la Floresta Amazónica), y su fundación fue dada por el hecho de que la Amazonia está localizada en América del Sur, una de las regiones más pobres del mundo y cercada por países irresponsables, crueles y autoritarios. Fue parte de ocho países diferentes y extraños, los cuales son en su mayoría reinos de la violencia, tráfico de drogas, ignorancia y de pueblos sin inteligencia y primitivos.” “El valor de esta área –prosigue– es incalculable, pero el planeta puede estar seguro de que Estados Unidos no permitirán que estos países Latinoamericanos exploten y destruyan esta verdadera propiedad de toda la humanidad. FIRAF es como un parque internacional, con severas reglas para la explotación” (“La Amazonia según un texto escolar en EEUU”, en: [http://www.politicaydesarrollo.com.ar/nota\\_completa.php?id=798](http://www.politicaydesarrollo.com.ar/nota_completa.php?id=798)).*

La conservación del bosque tropical ha multiplicado los mecanismos de control: por ejemplo el monitoreo de la biodiversidad en las reservas indígenas brasileñas; la bonificación de prácticas económicas no agresivas con el medio, ni con la comunidad; proteger los derechos indígenas; y certificar en un organismo mexicano con ayuda de la World Wide Fund and Nature y Greenpeace en Oaxaca, México, en 1993. Asimismo, han innovado en soluciones en conjunto con otras organizaciones como la Internacional Finance Corporation con la ONG costarricense Fundecore (Karns & Mingst, 2004, pp. 460-461).

La otra vertiente es la que desde el realismo sostiene que las potencias dominan el sistema internacional, y que en nombre de la humanidad, las potencias, que son justamente las que dominan el sistema, se apropian de los recursos naturales del resto e impiden a los países emergentes su desarrollo. Estas aprehensiones están en el sentido interpretativo de recursos escasos que recuerdan Chiesa y Rivas (2007): la *“Organización de Naciones Unidas estima que la cuarta parte de la población mundial carece de agua potable salubre y esta proporción se duplicará dentro de veinte años, bajo este horizonte destacamos que del total de los recursos hídricos de nuestro planeta, el agua dulce solamente representa el 3%. Según el Consejo Mundial del Agua, con el ritmo actual de inversiones hídricas públicas y privadas, el acceso al mencionado recurso no podrá garantizarse sino hasta el año*

2050 en África, 2025 en Asia y 2040 en América Latina y el Caribe". Esto, citando el Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos (WWDR) del Consejo Mundial del Agua realizado en 2003. Por ejemplo, en el caso de Brasil se argumenta que los países europeos exterminaron sus propios bosques o que la internacionalización del Amazonas es un proyecto para dominar al Estado brasileño y lesionar su soberanía. Pero Argentina avanzó más allá y, acogiendo las tesis globofóbicas acerca del dominio estadounidense, reformuló su doctrina militar a principios de 2007 para proteger el recurso de agua dulce, en el entendido que estará en el horizonte de los nuevos conflictos.

En ese sentido hay que diferenciar el proyecto de vigilancia del Amazonas, que reordenó la doctrina militar brasileña, ya que esta decisión que a principios de los años 90 puso el foco de la atención de las Fuerzas Armadas en el control del Amazonas, tiene un tono soberanista, inspirado en la función tradicional de hacer soberanía y en concepciones geopolíticas. La respuesta implementó una red de vigilancia sobre la región y reubicó las unidades militares en ese sector sacando tropas desde la frontera, antes conflictiva, con Argentina. Además de lo anterior, Brasil tenía una larga disputa frente a Estados Unidos por lo que ha juzgado en diversos episodios de su historia como excesivo interés por esa zona (Gardner, 1977, pp. 21-40). La presencia estadounidense en Brasil estuvo también en los intentos de administrar la zona cauchera del Acre boliviano a cuenta del *Bolivian Syndicate* que provocó la intervención militar y diplomática de Brasil a favor de la llamada Estado del Acre entre 1902 y 1903, para luego incorporar la efímera República a Brasil. Recientemente algunos sectores ecologistas estadounidenses han planteado la intervención del Amazonas en nombre del pueblo *ianomani*, para hacerla calzar con la teoría de la injerencia humanitaria de Michael Waltzer, en el sentido que la intervención es legítima cuando un Estado se vuelve un peligro para sus propios ciudadanos o para el resto de la humanidad.

Brasil, en respuesta a estas argumentaciones y reconociendo su propia falta de presencia en la zona, aplicó el Programa Calha Norte, en base a una definición de interés nacional, sobre los departamentos del Amazonas, Pará, Roraima y Amapá, de 1.221.000 km<sup>2</sup>. El programa estuvo enfocado a ocupar y desarrollar la Amazonia Septentrional, con respeto al medioambiente y las culturas indígenas. El tono soberanista se comprueba porque la primera etapa del mismo fueron 150 kilómetros de la llamada faja de frontera, señalada por la constitución brasileña de 1988 (Cap. II, art. 20, apartado XI) como parte fundamental del anillo defensivo del país. Parte de las acciones efectuadas fueron el aumento de la presencia militar, de las acciones de la gubernamental Fundación Nacional del Indio (FUNDAI), la recuperación de límites, y la ampliación de la oferta de recursos sociales básicos.

A esto se suma el Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM), parte de un proyecto mayor: el Sistema de Protección del Amazonia (SIPAM). El SIVAM consiste en un sistema de radar y recopilación de informaciones compuesto por 25 radares, 8 aviones, 87 estaciones de recepción de imágenes satelitales, 200 plataformas de recolecciones de datos a cargo de la Fuerza Aérea Brasileña, y fue inaugurado en 2002 por Fernando Enrique Cardoso. Este sistema controla todo el tráfico aéreo, que es un tema sensible considerando que hay más o menos 1.500 vuelos no autorizados, en un 90% ligados al narcotráfico. Parte sensible de la acción está dirigida hacia la frontera con Colombia, considerada la más sensible (Le Dantec, 2007; Lourenção, 1999).

Una tercera vertiente, la neorrealista, sostiene que es cierto que los Estados ya no pueden hacer lo que quieren y que será inevitable que los Estados compartan sus preocupaciones con otros actores internacionales, y de modo destacado en este tema con agencias u organismos internacionales.

## EL DISCURSO DE CHIRAC Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL TEMA

Aunque el tema del control de los recursos alude más bien a la idea de gobernanza como autorregulación de los partícipes del sistema internacional, hay que destacar que su impulso ha sido expresión de la política exterior de un país determinado, que es Francia. El Presidente Jacques Chirac propuso en 2002 crear una agencia de Naciones Unidas, que se denominaría en principio Organización de las Naciones Unidas para el Medioambiente u ONUMA, durante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York. Y profundizó en la idea en 2003, con ocasión de la III Conferencia sobre el Agua. *“Para llegar allá –sostuvo–, Francia propone que el acceso al agua sea reconocido como un derecho fundamental, que sea adoptado, en cada país, un programa de acción de envergadura, que anime colaboraciones que impliquen más a los industriales y los inversionistas, para el que se a colocado un observatorio mundial, encargado de seguir la realización de los objetivos de Johannesburgo”*.<sup>1</sup> Pero ello trae algunos problemas delicados: el primero el precio del agua, dado que política y socialmente es delicado. El agua es por naturaleza un bien público, dice Chirac, 2003.<sup>2</sup> Claro está que si es la comunidad la que debe asegurar su buen uso, en un espíritu de

---

1 “Pour y parvenir, la France propose que l'accès à l'eau soit reconnu comme un droit fondamental, que soit adopté, dans chaque pays, un programme d'action d'envergure, que l'on encourage des partenariats impliquant davantage les industriels et les investisseurs, que soit mis en place un observatoire mondial, chargé de suivre la réalisation des objectifs de Johannesburg” *IIIème Forum mondial sur l'eau de Kyoto (Japon). Message du Président de la République, M. Jacques Chirac, aux participants au IIIème Forum mondial sur l'eau à Kyoto, Paris, 16-III-2003.* Texto en [http://www.francia.org.mx/medioambiente/decs/chirac\\_eau-160303.html](http://www.francia.org.mx/medioambiente/decs/chirac_eau-160303.html)

2 “L'eau est par nature un bien public”. Id.

justicia social, de sana economía y de respeto al medioambiente (“justice sociale, de saine économie et de respect de l’environnement”), debe también considerarse lo que sucede con los flujos subterráneos e internacionales para lo cual tampoco ha definido una respuesta.<sup>3</sup>

Por cierto que no ha faltado el toque étnico. Los indígenas shuar de Ecuador pidieron ayuda al presidente francés para defender la selva en 2004. La dirigente Tzamarenda Naychapi sostuvo que *“Las inversiones millonarias para explotar el uranio, el petróleo y la madera de Amazonia matan el sueño de millones de personas y destruyen el mundo que los protege y alimenta cada día”*. *“El futuro del planeta –proseguía en su alegato- depende de la Amazonia. Esperamos que nos puedan ayudar a frenar la contaminación y la desintegración social y a crear una universidad de ciencias ancestrales. La protección de nuestra tierra y la educación de nuestros hijos son nuestras prioridades”*. La petición no era casual. En junio de 2003, 70 líderes indígenas de América se reunieron en París invitados por el gobierno francés para intercambiar maneras de ver y rechazar, según el propio Chirac, que la occidentalización fuera sinónimo de mundialización, amenazando sus identidades ancestrales (*“Indígenas Shuar de Ecuador piden ayuda a Chirac para proteger la selva”*, La Hora, Ecuador, 16-IV-2004. <http://www.lahora.com.ec/>).

El 12 de diciembre de 2006 en París, Chirac, después de una reunión con el comité organizador de la Conferencia Internacional del Medioambiente que se realizó entre el 2 y el 3 febrero del 2007, denominada Ciudadanos de la Tierra: Conferencia de París por una gobernabilidad ecológica mundial, propuso formalmente la creación de una agencia mundial ambiental. Incluso delineó el temario de la reunión de París: obtener *“un inventario de la situación del ambiente global y de su inquietante degradación, y presentar propuestas políticas prioritarias aceptables en el plano internacional”*. El objetivo sería *“afirmar claramente que un gran número de países desea disponer de una ONUMA que disponga de los medios materiales para actuar y hacer respetar cierto número de reglas esenciales para el futuro de nuestra biosfera”*. El presidente galo mencionó la oposición a la idea de modo lateral, tanto de Estados Unidos como de las economías emergentes de Sudáfrica, Brasil, China, e India, que en nombre de la soberanía se oponen a la creación de la ONUMA (Godoy, 2007).

---

3 “Por fin, sea que se trate de unos ríos o aguas subterráneas, ¿cómo abordar la cuestión de la gestión transfronteriza de los recursos? Frente a los riesgos de conflictos, deseo que Kyoto progrese en la identificación de principios internacionales”. “Enfin, qu’il s’agisse des fleuves ou des eaux souterraines, comment aborder la question de la gestion transfrontalière des ressources ? Face aux risques de conflits, je souhaite que Kyoto progresse dans l’identification de principes internationaux”. *IIIème Forum mondial sur l’eau de Kyoto (Japon). Message du Président de la République, M. Jacques Chirac, aux participants au IIIème Forum mondial sur l’eau à Kyoto*, París, 16-III-2003. Texto en [http://www.francia.org.mx/medioambiente/decs/chirac\\_eau-160303.html](http://www.francia.org.mx/medioambiente/decs/chirac_eau-160303.html)

Para el Presidente Chirac la reunión de París debía “*afirmar claramente que un gran número de países desea disponer de una ONUMA que disponga de los medios materiales para actuar y hacer respetar cierto número de reglas esenciales para el futuro de nuestra biosfera*” (¿Necesita el ambiente un nuevo órgano mundial? miércoles 10 de enero de 2007. Disponible: [http://www.teorema.com.mx/articulos.php?id\\_sec=52&id\\_art=3345](http://www.teorema.com.mx/articulos.php?id_sec=52&id_art=3345)). La idea de la gobernanza fue ratificada en la reunión de París, tanto por Manjiv Puri, Ministro de Relaciones Exteriores de la India, quien recalcó en la reunión que la PNUMA apoyaba la creación de capacidades en los países en desarrollo sobre el tema y fortalecía la gobernanza ambiental mundial, como por la moción de la Unión Europea, México y Canadá para que la membresía de ésta fuera universal.

No extraña, pues, que el Presidente Chirac insistiera que es necesario convencer a los países ricos y a los emergentes –se refería principalmente a Sudáfrica, Brasil, China, e India– porque estaban encerrados en una especie de mito liberal, porque –prosiguió– “rehusan aceptar las consecuencias de sus actos”, y las limitaciones en su carrera al desarrollo” (“Apoyan 45 países creación de Organización de Medio Ambiente”, El Universal, México, 3-II-2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/404505.html> Consultado el 03.04.2007 9:36 AM.).

## **DISEÑO INTERNACIONAL**

La iniciativa francesa, finalmente, logró en febrero de 2007 que 45 Estados convinieran la supervigilancia del manejo ambiental en el planeta. No es extraño que el evento tuviera lugar en París, en que los “Ciudadanos de la Tierra”, las 45 naciones participantes,<sup>4</sup> y la Comisión Europea, aunaron criterios para un gobierno ecológico mundial y crear una agencia internacional (...) sugerida a imitación de la OMS. (“Apoyan 45 países creación de Organización de Medioambiente”, El Universal (México), 3-II-2007). De la reunión surgió el documento denominado “Llamamiento de París”, que propicia una movilización internacional contra la crisis ecológica. La organización del evento ha programado una siguiente reunión en Marruecos. Pese a esta confluencia de actores, los grupos ambientalistas resistieron el liderazgo del presidente francés. Catherine Reymonte, de Amigos de la Tierra, manifestó que una agencia era innecesaria, pues lo que faltaba era la voluntad política. Asimismo, criticó su discurso pro-ambiente frente las medidas concretas de su gobierno, tales como su intervención permanente en favor de subvenciones

---

4 En el control ambiental están de acuerdo casi todos los países de la Unión Europea; algunos de América: Chile, Costa Rica, Ecuador y Guatemala, África, Asia y Oceanía. Muestra de la determinación de España, que en el evento antedicho se hizo representar por su ministra de Medioambiente, Cristina Narbona, en 2007 financiaba el 50% de la oficina de la ONU de la Década del Agua.

europas para la agricultura intensiva, la inexistencia de una política de transportes que reduzca el consumo de combustibles fósiles y la emisión de dióxido de carbono, y la falta de prioridad a sistemas colectivos de transporte como el tren. Igualmente destacó que Francia tuvo dificultades en cumplir las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del Protocolo de Kyoto, y la reducción de nitratos en las fuentes de agua de acuerdo a las normas de la Unión Europea.

Según el documento, *“la Humanidad está destruyendo, a una velocidad aterradora, los recursos y equilibrios que han permitido su desarrollo y que determinan su futuro”* y *“ha llegado el momento de reconocer que hemos llegado al límite de lo irreversible, de lo irreparable”* (“Apoyan 45 países creación de Organización de Medio Ambiente”, El Universal (México), 3-II-2007).

Los firmantes del “llamamiento” prefieren un “crecimiento ecológico”, rechazan el modelo “basado en el despilfarro desenfrenado de recursos naturales y la contaminación”, y pretenden integrar los costes medioambientales en los sistemas económicos. También abogan porque el coste del esfuerzo sea compartido entre países ricos, emergentes y menos avanzados, y apoyan las transferencias tecnológicas y financieras y mecanismos de financiación innovadores”. (“Apoyan 45 países creación de Organización de Medio Ambiente”, El Universal (México), 3-II-2007). El entonces Presidente Chirac afirmó que, por ejemplo, la gestión del agua “no se resolverá” sin mecanismos de financiación innovadores, pues será imposible manejarlos con los criterios económicos liberales.

## **LA FUTURA AGENCIA AMBIENTAL**

De acuerdo al Ministère des Affaires Etrangères (2006) el propósito de Francia es impulsar la transformación del PNUMA en un organismo especializado al estilo de UNESCO, que permita coordinar los ya cerca de 500 acuerdos y tratados internacionales, además de foros específicos como el del Agua o el de los Bosques. De este modo el tema del recurso agua no será aislado de otros como la conservación de la biodiversidad y el oxígeno, pues como dicen algunos especialistas están íntimamente relacionados. Así, por ejemplo, la deforestación y la pérdida de agua potable para la población, etcétera.

Asimismo, se ha tenido en cuenta que la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible entró en colisión con el PNUMA en su rol de político de resguardo del medioambiente, y que esta última instó a favorecer una “gobernanza ambiental internacional”. Como se sabe, la Gobernanza Global propone

regular cooperativamente diversas áreas que interesan a la humanidad, usando instancias formales e informales, bajo la coordinación de actores estatales, organismos internacionales y organismos no gubernamentales, para regular o reorientar la acción estatal en materias medioambientales. En 1995 una comisión internacional, citada por Karns & Karen, 2004, propuso esta definición: *“la suma de los muchos caminos individuales e instituciones públicas y privadas, maneja su asunto común. Es un canal del proceso de seguimiento en que el interés en conflicto o diverso puede ser acomodado y la acción cooperativa debe ser tomada. [E] Incluye arreglos formales ... e informales que el pueblo y las instituciones han convenido o se percibe están en su interés”* (p. 4). Como hemos dicho, durante 2000 y 2003 la Unión Europea acogió la idea de una gobernanza ambiental global, aprovechando la presidencia francesa en la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Entonces, el Presidente Jacques Chirac propuso la iniciativa para cumplir tres objetivos que serían:

- 1) Dar un mayor peso político a la acción internacional para el medioambiente,
- 2) fortalecer la coherencia de la acción internacional, y
- 3) permitir que los países en desarrollo elaboren e implementen políticas nacionales en materia de medioambiente.

Para Chirac, las funciones del futuro organismo no deben ser asumidas o cooptadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA), el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), y los secretariados responsables de la vigilancia y administración de normativas internacionales como el Protocolo de Kyoto y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Godoy, 2007). Por otra parte, resulta sugerente que en 1998 la UNESCO se propuso crear un Centro Internacional para la Prevención de Conflictos Bélicos Relacionados con el Agua. Actualmente sólo se considera por los especialistas el conflicto entre árabes e israelíes como el único caso en que el agua es parte del diferendo político directo (Sommer, 2003, p. 6.). La ONUMA sería “una auténtica organización internacional de composición universal” que reemplazaría al actual Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA), y sería complementada con una Declaración Universal de los Derechos y Deberes Medioambientales.

Las intervenciones del Presidente Chirac, constantes desde 2002, fueron ratificadas por el nuevo Presidente Nicolas Sarkozy en el tema del medioambien-

te. Cinco días después de haber sido investido oficialmente como Presidente de Francia, Sarkozy recibió a los tres enviados especiales de la ONU para el cambio climático: la ex primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland; el ex Presidente de Chile, Ricardo Lagos Escobar; y el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Corea del Sur, Han Seung-Soo. De acuerdo al portavoz del Eliseo, David Martenon, el nuevo presidente manifestó que *“Francia hará del cambio climático una prioridad de su acción diplomática”* y la primera propuesta será *“la puesta a punto de un régimen post-Kioto”* (*“Lagos recibe promesa de Sarkozy de luchar contra cambio climático”*, La Segunda, Lunes 21 de mayo de 2007). *“Para ello –prosiguió– es necesario que los principales países responsables de las emisiones de efecto invernadero, tanto desarrollados como emergentes, se sumen a ese proyecto”* (*“Lagos recibe promesa de Sarkozy de luchar contra cambio climático”*, El Mercurio, lunes 21 de mayo de 2007. Consultado el 22.05.2007 15:19 en: <http://www.emol.com/noticias/internacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=256571>).

La idea de imponer esta regulación es, por lo demás, coherente con la postura de algunas Organizaciones No Gubernamentales. La presidenta del Instituto Transnacional Susan George (citada por Godoy, 2007), sostiene que en el *“plano internacional, las competencias ambientales son muy dispersas y débiles, lo que hace que su sistema de gobierno actual sea incoherente, sin una visión global, fragmentado y opaco, sin autoridad y sin legitimidad. Administrado por todo el mundo”*.

## **LAS VARIABLES DEL CONFLICTO AMBIENTAL**

Son varios los especialistas que han postulado que en el porvenir de los conflictos se cuenta de modo importante el conflicto por los recursos. Entre ellos los que tratan el tema desde la perspectiva de la guerra por los recursos, Klare (2003); Renner (2002); los que lo insertan dentro de la depredación de la violencia política a gran escala, Kaldor (1999); y los que lo enfocan dentro de la ecología política, Huguet (2005). Entre nosotros Puig y Rodríguez (2005); y Faundes (2005) han abordado el tema de los recursos acuíferos compartidos. En la perspectiva de Huguet es interesante acotar que para la ecología social hay tres ítemes de conflicto:

- 1) Población.
- 2) Contaminación ambiental, y
- 3) Explotación y degradación de recursos.

Definidas estas variables Molinero (2005) propone lo siguiente:

Variables	Ítem
Población	Aumento de la población versus producción de alimentos Límites de la población mundial Impactos de la población humana sobre medio-ambiente
Contaminación ambiental	Contaminación urbano-industrial Contaminación del subdesarrollo Contaminación bélica Efectos de la polución
Explotación y degradación de los recursos naturales renovables	Recursos naturales Dependencia y recursos naturales La desertificación Exterminación de la fauna y flora

Por cierto que la preocupación ambiental ha tenido otras aristas. Una de las más importantes, como dice Molinero, es la explotación de los recursos naturales, la desertificación y la exterminación de la fauna y flora nativa. En este punto es evidente que el Amazonas es un hito de la biodiversidad, pues en la zona coexisten aproximadamente 60.000 especies de plantas, 1.000 de pájaros, 300 de mamíferos y 2.000 especies de peces y animales acuáticos.

La zona, para la Conferencia de Río, 1992, está amenazada por la deforestación. Contra ella Greenpeace inició una campaña para proteger los bosques antiguos de Brasil de la tala ilegal. La entidad, en 2002, publicó un informe sobre el tema y Brasil suspendió las operaciones de la organización no gubernamental en ese país.<sup>5</sup> Hay que considerar que en 1993 la Convención sobre Diversidad Biológica, citada por Karns & Karen, 2004, si bien reitera el principio de la soberanía nacional sobre los recursos domésticos, también obliga a los Estados a conservar la diversidad biológica (p. 460).

Para ello no han faltado medidas coercitivas. *“El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional –dicen Karns & Mingst, 2004– han utilizado de vez en cuando su condicionalidad para abordar el problema del bosque tropical. En 1997, por ejemplo, el FMI suspendió los préstamos a Camboya por las prácticas de registro ilegales [de talas de bosques], pero revirtió la decisión dos años más adelante después de las seguridades de las autoridades de una mejor supervisión”* (p. 461).

5 De hecho hay otra área con similar diagnóstico, como es el Sudeste Asiático, especialmente Indonesia.

En 2002 la Conferencia sobre Biodiversidad fracasó porque Rusia y Alemania querían medidas inmediatas para detener la deforestación, mientras que Brasil, Canadá y Malasia se opusieron.

Como sostienen Karn y Mingst (2004) que los aspectos ambientales como la protección del bosque tropical han llamado la atención de la comunidad internacional, y muestran la necesidad de una gobernanza global ambiental porque los estados no pueden actuar solos (“states cannot act alone”). Las relaciones entre el impulso de la presión demográfica, la explotación de los recursos naturales y la contaminación no son solamente interdependientes, como se suele decir, sino que además se convierten en buenos problemas colectivos (“they are collective goods problems”, p. 462). Los aspectos medioambientales –prosiguen los autores–, como la protección del bosque tropical, han dibujado la atención de la comunidad internacional la necesidad del gobierno ambiental global (p. 462). Incluso aspectos como la defensa de los bosques no se reduce sólo a problemas de derechos humanos como lo evidenciaron los asesinatos de Ken Saro-Wiwa en Nigeria y el de Chico Buarque en Brasil el 98 (p. 462).

En el caso del agua hay que recalcar que el actual Director de la Oficina de la ONU de la Década del Agua (2007) calculaba con anterioridad que el uso de agua se utiliza en un 75% para la agricultura, un 22% para usos industriales y mineros, y sólo un 4% para el consumo doméstico en las ciudades (Fernández-Jáuregui, 1999, p. 181).

## **¿ZONAS Y ESTADOS EN SUPERVIGILANCIA?**

Los investigadores Chiesa y Rivas (2007) han postulado que en el MERCOSUR debiera ponerse mayor atención al potencial del acuífero guaraní por ser una de las reservas de agua más grandes del mundo. Fernández-Jáuregui, 1999, a su vez, ha subrayado que América Latina aparece privilegiada con una desproporción a su favor de un 26% de provisión de agua versus un 6% de la población mundial. A contrario sensu, Asia dispone de un 60% de población versus un 36% de disponibilidad de recursos hídricos. Finalmente, en América del Sur el único país deficitario es Perú. Que sufre estrés hídrico. Por este último auto citado se entiende el “*déficit de la oferta de recursos hídricos en una cuenca, respecto a la demanda*” (pp. 180-183).

Bajo este aspecto hay que subrayar que las proyecciones demográficas para el 2025 incrementan la vulnerabilidad de América Latina como fuente de agua, en relación a África y otras zonas del mundo afectadas por estrés y estrés alto,

las dos categorías negativas esbozadas por Fernández-Jáuregui para determinar falencias graves en relación al agua. Shiklomanov, citado por el anterior, postula que un área en que subirá la extracción de agua será precisamente Sudamérica, y en los países de economías emergentes, donde se presentarán alzas de un 300% más de uso del agua.<sup>6</sup>

Por otra parte se observa que la posibilidad de conflictos por agua se incrementa “en los continentes más relegados en el desarrollo humano”, precisamente donde se prevé una disminución del 10% de la asistencia global para el desarrollo. El vínculo con el desarrollo es evidente, dado que el 80% de las enfermedades surgen de problemas con agua. Entre 1900 y 1995 sostiene Sommer, 2003, el incremento del consumo de agua ha subido más del doble de la tasa de crecimiento de la población (pp. 2-3).

La sobreabundancia de agua tiene su fuente principal en Sudamérica en el Acuífero Guaraní, que se origina en formaciones geológicas de entre 200 y 132 millones de años, cuando África y Sudamérica eran una. El 15 de agosto de 2003, en la investidura del nuevo Presidente de Paraguay, Nicanor Duarte Frutos, los presidentes del MERCOSUR mencionaron la importancia del Acuífero Guaraní. El gobierno uruguayo impulsó el documento mercosureño intitulado Bases para un Acuerdo de los Estados Partes del MERCOSUR relativo al Acuífero Guaraní, para implementar un Proyecto de Protección Ambiental y el Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní.

A su vez, la Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. 23/04 creó un Grupo Ad Hoc de Alto Nivel con el objeto de elaborar un Proyecto sobre el Acuífero Guaraní que desarrollaría su tarea en el transcurso del segundo semestre de 2004. *“Tras la XXIX Cumbre Presidencial de diciembre de 2005 en Montevideo, donde los presidentes “Tomaron nota del estado de las negociaciones del Proyecto de Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, que consagra principios y criterios que garantizan la soberanía permanente e incuestionable de los cuatro Estados Partes sobre ese importante recurso hídrico transfronterizo, asegurando su utilización racional y sostenible. Asimismo, destacaron la importancia de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní”. “El Sistema Acuífero Guaraní será preservado de la contaminación y gestionado sobre la base de criterios de uso racional, equitativo y sostenible, teniendo en cuenta las características particulares del recurso y los factores pertinentes” (Chiesa y Rivas, 2007).*

---

6 No hemos podido consultar ese artículo: I. Shiklomanov. (1998), World Water Resources. A new appraisal and assessment for the 21st. Century, París: UNESCO.

Con mayor coherencia todavía, el Presidente Néstor Kirchner presentó la nueva doctrina de seguridad basada en la defensa de los recursos naturales y la redistribución de unas unidades militares en pos de este objetivo. Sobre el tema, El Mercurio de Santiago de Chile editorializó que *“los militares argentinos han revisado las hipótesis de conflicto para su país y llegaron a la conclusión de que una guerra podría iniciarse sólo como parte de una competencia por recursos naturales, especialmente hídricos”*. *“Los militares argentinos habrían analizado la situación de relativa paz y cooperación regional de los últimos años y concluido que la causa de guerra más probable serían los recursos. La Nación de Buenos Aires sitúa el área más sensible en el Acuífero Guaraní, que Argentina comparte con Brasil, Uruguay y Paraguay, pero no se puede descartar que también sea zona estratégica la de Campo de Hielo sur.”*...*“El diario trasandino asegura que los militares tienen preparados planes de ejercicios bélicos en un escenario de invasión”*. También habría planes hasta 2025 para trasladar contingentes desde zonas alejadas para llevarlas al nuevo escenario de conflicto hipotético. *“Desde que asumió, Néstor Kirchner –prosigue el medio– impuso reformas al sector militar, enmarcadas en un proceso de “revisión, reconversión y modernización integral del sistema de defensa”* (Editorial *“La semana internacional”*, El Mercurio, 3-III-2007, p. A 3).<sup>7</sup>

La perspectiva argentina se ha nutrido de la radical resistencia de grupos no gubernamentales al globalismo neoliberal. Éstos subrayan que *“los mayores reservorios de agua dulce se hallan, precisamente, en este continente y cuyo control y privatización estaría ya en la mira de los grandes consorcios transnacionales, cuestión que –de darse– impediría el acceso equitativo de todos al agua potable y podría convertirse en el detonante de un conflicto bélico de dimensiones mundiales”* (Garcés, 2007). De hecho, estos analistas recuerdan que el conflicto del agua potable fue la primera batalla contra el neoliberalismo de Evo Morales, y parte de las reivindicaciones de grupos mexicanos y argentinos. Para este grupo *“la elite gobernante estadounidense” se ha “trazado como meta el control de toda la Amazonía, amplia región que comprende a Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana, Surinam y Venezuela, forjando la tesis de su internacionalización, debido a la incompetencia mostrada por estos gobiernos para proteger este importante pulmón vegetal”*. Bajo lo cual está la idea que en las décadas faltará agua en el planeta. El Centro de Militares para la Democracia de Argentina ha alertado que el Sistema Acuífero Guaraní (SAG) es *“un verdadero océano de agua potable subterráneo que tiene allí su principal punto de recarga”*. No sería el único: el acuífero Puelche, que

---

7 Para un enfoque más técnico, ver editorial *“Argentina modifica su doctrina militar”*, El Mercurio, 26-II-2007. En Chile algunos analistas –Eduardo Santos– y políticos –el diputado Patricio Hales– han planteado la necesidad de actualizar la doctrina militar chilena orientándola al tema de los recursos y el agua, *“Piden acelerar actualización del Libro de Defensa chileno”*, El Mercurio, 27-II-2007.

está entre Córdoba y la provincia de Buenos Aires en Argentina, sería capaz de abastecer 9 millones de personas durante 100 años a razón de 100 litros al día. Se trata de un flujo subterráneo (Sommer, 2003, p. 4).

## CONCLUSIÓN

No hay duda que la acción de los organismos internacionales ha sido una expresión de las tesis globalistas y de las ideas de gobernanza global que en algún momento se refirieron a las expectativas de regulación supranacional de Naciones Unidas. Durante décadas una ideología secular ha impregnado a las organizaciones no gubernamentales para imponer a la propia Naciones Unidas y a los gobiernos del mundo las agendas ambientales, étnicas, y de derechos humanos (Ignatieff, 2001). Por ello es curioso que la ONUMA surja de un proceso inverso: que sea consecuencia directa, muy por el contrario, de la decidida actividad de la política exterior francesa a favor de defender los intereses globales, y que se cierne sobre un escenario en particular –América del Sur– para responder a las necesidades de las poblaciones principalmente africanas en la que París tiene un particular interés.

Finalmente, la gobernanza sobre el agua se cierne como un proceso en marcha, que seguramente tendrá consecuencias indirectas en las atribuciones de los Estados de la zona, Estados débiles, queremos recordarlo, con amplitud de recursos, poca conciencia ecológica, y abundante generación de aire y agua, recursos sustantivos en la nueva perspectiva ecológica global.

## BIBLIOGRAFÍA

IIIème Forum mondial sur l'eau de Kyoto (Japón) Message du Président de la République, M. Jacques Chirac, aux participants au IIIème Forum mondial sur l'eau à Kyoto, París, 16-III-2003.(2003). Recuperado el 18 de julio de 2007 12 :20 hrs P.M. En: [http://www.francia.org.mx/medioambiente/decs/chirac\\_eau-160303.html](http://www.francia.org.mx/medioambiente/decs/chirac_eau-160303.html)

ANNAN, Kofi (1998). Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África. Informe del Secretario General de la ONU a la Asamblea General. A/52/871 – S/1998/318 Nueva York, 13 de abril: Naciones Unidas.

CHIESA, Virginia María y RIVAS, Eduardo (2007) “Acuífero Guaraní: un patrimonio regional”, en Newsletter – MercosurABC N° 136, 14-III-2007. [info@mercosurabc.com.ar](mailto:info@mercosurabc.com.ar) Recuperado: Thu, 15 Mar 2007 15:30:19 –0300

CHIESA, Virginia María, **MERCOSUR: un nuevo desafío para la humanidad. La crisis del agua**. Rosario, Argentina: UNR Editora.

GARAY VERA, Cristián, (2003). **En nombre de la Humanidad. Entre la globalización europea y la estadounidense**. Santiago de Chile: Biblioteca Militar.

GARCÉS, Homar (2007). “El agua ¿beneficio público o mercancía privatizable?” ArgentPress.info prensa argentina para todo el mundo, Buenos Aires, Martes 3 de abril de 2007, edición N° 1782. En [www.argentpress.info](http://www.argentpress.info), consultado el 03.04.2007 13:25 PM.

GARDNER, Lidia (1977). “A Amazônia e os interesses estrangeiros, do Segundo Reinado ao Desafio da Nova Ordem Mundial” en revista *A Defesa Nacional* N° 777, Rio de Janeiro, Trimestre 3, pp. 21-40.

IGNATIEFF, Michael (2003). **Los derechos humanos como política e idolatría**. Buenos Aires: Paidós (2001). Human Rights, New Jersey: Princeton. 1ª edición en inglés.

FAUNDES, Cristián (2005). La escasez de agua dulce como factor de conflictos entre Chile y los países vecinos. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Militares con mención en Conflicto y Negociación, Santiago de Chile: Academia de Guerra del Ejército de Chile.

FERNÁNDEZ-JÁUREGUI, Carlos A. (1999). “El agua como fuente de conflictos: repaso de los focos de conflictos en el mundo” en revista *Afers Internacionals* N°s 45-46, Barcelona: CIDOB, pp. 179-194. disponible también en: [www.ucm.es/BUCEM/compludoc/S/9906/11336595\\_1.htm](http://www.ucm.es/BUCEM/compludoc/S/9906/11336595_1.htm)

LE DANTEC, Francisco (2007). La cooperación, base hacia un sistema de seguridad flexible chileno-argentino. Tesis para optar al grado de Doctor en Estudios Americanos con mención en Estudios Internacionales, Santiago de Chile: Facultad de Humanidades / Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.

LOURENÇÃO, Humberto José (1999). “O sistema de Vigilancia da Amazônia (SI-VAM) e a Defesa Nacional” en revista *A Defesa Nacional* N° 784, 2 Quadrimestre, Rio de Janeiro (Brasil), pp.94-95.

KALDOR, Mary (1999). **New and Old Wars: Organized violence in a Global Era**, Cambridge: Polity Press. Barcelona: **Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global**, Barcelona: Tusquets Editores S.A. Traducción al castellano, 2001.

- KARNS, Margaret P. y MINGST, Karen A. (2004). **International Organizations. The politics and Processes of Global Governance**. London: Lynne Rienner Publishers.
- KLARE, Michael T. (2003). **Guerras por los Recursos**. Barcelona: Ediciones Urano.
- Ministère des Affaires Etrangères (France) (2007). Recuperado el 18 de julio de 2007 11 :50 hrs. En: [http://www.diplomatie.gouv.fr/es/accion-francia\\_217/medioambiente-y-desarrollo-sostenible\\_683/eventos\\_1320/ciudadanos-tierra-2-3-febrero-2007\\_3488.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/es/accion-francia_217/medioambiente-y-desarrollo-sostenible_683/eventos_1320/ciudadanos-tierra-2-3-febrero-2007_3488.html)
- MOLINERO HUGUET, Jorge (2005). "Conflictos armados, recursos naturales y globalización". En **Guerra global permanente. La nueva cultura de la inseguridad**, pp. 124-174. Madrid: Catarata. Brandariz, José Angel y Pastor, Jaime, editores,
- MORRISSETTE, Jason J. & BORER, Douglas A. (2004/05), "Whe are Oil and Water Do Mix: Environmental Scarcity and Future Conflict in the Middle East and North Africa", en revista *Parameters*, Washington D.C., Winter, pp. 86-101.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Quincuagésimo noveno período de sesiones, Tema 55 de programa. Seguimiento de la Cumbre del Milenio A/59/565. 2-XII-2004. Español (2005), Documento 0460234 Nueva York: Naciones Unidas.
- OLIVIER, Santiago (1986). **Ecología y Subdesarrollo en América Latina**. México: Siglo XXI Editores, 3ª edición (1981, original).
- RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Pablo (Teniente Coronel (R)) y PUIG, Mario (Coronel) (2005). La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XXI, Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).
- SOMMER SILENZI, Christian G. (2003). La utilización del agua como generadora de conflictos armados, Paper expuesto en el XVII Congreso Internacional de COLADIC, Mendoza (Argentina), 17 pp. Consultado el 10.06.2007 11:20 hrs. En sitio [www.coladic.org/pdf/publicaciones/ec\\_agua\\_gernerador\\_conflictos.pdf](http://www.coladic.org/pdf/publicaciones/ec_agua_gernerador_conflictos.pdf)
- WOLF, Paul (1996). "Internacionalización y soberanía limitada (apuntes del debate sobre la internacionalización de la Amazonia en el Brasil)". En BERGALLI, Roberto y RESTA, Eligio, compiladores (1996). **Soberanía: un principio que se derrumba**, Paidós: Barcelona.





# DOCUMENTOS



---

## **CLASE MAGISTRAL DEL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL \***

### **A 30 AÑOS DE LA CRISIS DEL BEAGLE: LOS FRUTOS DE LA PAZ**

Dentro de pocos días, junto con la Ministra de Defensa de la República Argentina, señora Nilda Garré, inauguraremos en este mismo edificio la sede del Estado Mayor Conjunto y Combinado de la Fuerza de Paz Chileno-Argentina “Cruz del Sur”.

Ni el momento en que esto ocurre, ni la naturaleza de este instrumento militar nos pueden ser indiferentes.

Por el contrario, es necesario anunciarlo de manera explícita: este año, en que culminaremos el trabajo de articulación del Estado Mayor de la Fuerza “Cruz del Sur”, se cumplen tres décadas desde que Chile y Argentina enfrentaron la crisis más grave en sus relaciones desde que ambos pueblos se aliaron en el Ejército de Los Andes para consolidar la independencia de nuestras incipientes naciones. Ahora nuevamente se alían en una fuerza militar binacional que a fines del presente año, coincidiendo con el momento más tenso y dramático de aquella crisis de hace treinta años, pondremos a disposición de las Naciones Unidas para contribuir con el esfuerzo de la comunidad internacional por mantener o regenerar la paz allí donde un conflicto la haya socavado y ambos países coincidan en la necesidad de concurrir a la convocatoria del Consejo de Seguridad.

En treinta años hemos pasado de una crisis que estuvo a minutos de transformarse en guerra a una colaboración en el campo de la defensa que sólo conocieron los Libertadores. En estas tres décadas Chile y Argentina encontraron el camino para dar solución pacífica y razonable a sus diferencias limítrofes, despejando los obstáculos para generar iniciativas inéditas de confianza mutua en el campo de la defensa, que nos permiten pasar a relaciones sustentadas en la cooperación y colaboración activas.

La construcción de una fuerza combinada para concurrir a operaciones de paz es un desafío que nos tomamos muy en serio.

---

\* Conferencia realizada en el Edificio Diego Portales, con motivo del inicio del año lectivo de las Academias de Guerra y Politécnicas de las Fuerzas Armadas y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), el día 7 de marzo de 2008.

El pasado martes 4 concurrí con algunos de quienes me acompañan acá a la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados a presentar el proyecto de ley, aprobado en primer trámite constitucional en el Senado, que regula, entre otras materias, la salida de tropas chilenas a operaciones de paz. Una de sus normas alude, precisamente, a misiones que Chile realice dentro del esquema de una fuerza combinada.

Es una nueva realidad, contemporánea, actual, inspirada en la experiencia y proyección de la “Fuerza Cruz del Sur”, que ya se recoge en una iniciativa de ley moderna, destinada a actualizar nuestra normativa en esta materia.

Particularmente, en relación con esta Fuerza, tenemos aún tareas pendientes.

Junto con culminar la estructuración del Estado Mayor Conjunto y Combinado, este año también abordaremos los procedimientos operativos para el empleo de esos medios de acuerdo a la demanda de Naciones Unidas y diseñaremos el procedimiento de decisión política con que ambos Estados resolverán, coordinadamente, el eventual empleo de la “Fuerza Cruz del Sur” en una operación de paz de las Naciones Unidas a la que ambos países deseen concurrir.

De este modo, a fines de este año dispondremos de una herramienta militar combinada chileno-argentina y contaremos con un mecanismo para adoptar las decisiones que ambos países alcancen en relación con el empleo de esa herramienta en operaciones de paz bajo mandato de la Organización de Naciones Unidas.

Quizás el resultado a que hemos llegado, y las proyecciones de esta fuerza en bien de la mejor integración de nuestros pueblos, sea el mejor reconocimiento que podemos hacer a todos cuantos convivieron en terreno con el día a día de la crisis del año '78 y sucesivos: nuestros soldados, marinos y aviadores de entonces, muchos de ustedes, muchos de los que están en esta sala, nuestros conciudadanos del extremo austral y nuestros amigos al otro lado de la frontera. La paz entre Chile y Argentina, el amplio horizonte de oportunidades que esta paz pone en perspectiva, es, sin duda, el mejor homenaje que podemos rendirles a cada uno de ellos y a cada uno de ustedes.

## **EL SISTEMA DE DEFENSA: UNA REFORMA GLOBAL**

Desde hace ya años que el Ministerio de Defensa viene trabajando para transformar en iniciativas concretas las oportunidades generadas por la inserción

de nuestro país en la economía global y por una política exterior de apoyo a la estabilidad internacional y regionalismo abierto.

Este esfuerzo ministerial, del que mi gestión es continuidad, profundización y avance, no debe verse como un puñado de iniciativas aisladas, sino como una transformación del conjunto del sector.

El reemplazo de los sistemas de armas de nuestras Fuerzas Armadas era necesario por la obsolescencia del material con que las instituciones estaban operando. Esta modernización de material, que ha significado un evidente salto tecnológico, incrementando la capacidad de las Fuerzas Armadas para interoperar entre sí y con fuerzas extranjeras amigas, encuentra en una política de defensa cooperativa, y no sólo disuasiva, el marco para cristalizar en proyectos y experiencias concretos.

El esfuerzo de transformación sectorial es, por lo tanto, un esfuerzo destinado a proporcionar a Chile un nuevo sistema de defensa. Esto significa:

- un Ministerio capaz de generar una política de defensa en constante evaluación y una política militar acorde con sus objetivos y con escenarios estratégicos posibles;
- unas Fuerzas Armadas preparadas, es decir, capacitadas, equipadas y entrenadas, para responder a los requerimientos de su empleo, tanto si es conjunto como si no lo es;
- una conducción estratégica que distinga claramente entre la línea de preparación de esa fuerza y la línea de su empleo;
- en fin, un financiamiento concordante con las capacidades que se requieren y generado por un procedimiento que considere tanto las características de las inversiones en defensa como las condiciones generales con que se financian las demás políticas públicas.

El programa es ambicioso y no puedo desconocer que hemos avanzado de manera desigual: naturalmente, más en unas dimensiones que en otras. Es evidente que hay mucho por hacer aún; sin embargo, lo importante es que hemos avanzado en todas las dimensiones del sistema.

A continuación, voy a referirme a los rasgos básicos en cada una de ellas.

## **1. La orgánica del Ministerio de Defensa**

En el mes de enero de este año se aprobó, en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, el conjunto de indicaciones hechas, tanto por el Ejecutivo como por los propios parlamentarios, al proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa y que ingresó a trámite, como ustedes saben, en octubre de 2005.

Debo destacar el espíritu de entendimiento con que se ha trabajado con la Comisión de Defensa en éste y otros proyectos de ley, permitiendo la aprobación por unanimidad de muchas, si no de todas las indicaciones debatidas y votadas. Faltan aún instancias del primer trámite constitucional de esta iniciativa que deben cumplirse, sobre todo su debate y aprobación en la Sala Plenaria de la Cámara. Sin embargo, disponemos ya de una perspectiva razonablemente despejada de la estructura gruesa que el Ministerio tendrá en un futuro no lejano.

Dentro de las normas propuestas, quiero destacar la reafirmación de la autoridad presidencial en la cúspide de la cadena de mando al recogerse en la ley una norma inspirada en el Reglamento del DFL 181, de 1960, que señala que el Presidente de la República mantendrá en todo momento su relación directa de autoridad con los Comandantes en Jefe de cada una de las instituciones armadas y con el Jefe del futuro Estado Mayor Conjunto, a través del Ministro de Defensa Nacional.

Esta reafirmación de la autoridad presidencial se complementa con las normas que potencian las funciones del propio Ministro de Defensa, incluyendo la de aprobar la doctrina y reglamentación conjunta. Además, la figura del titular del Ministerio se fortalece como autoridad superior del sector defensa al señalarlo explícitamente como la autoridad a la que las Subsecretarías deben someter las decisiones y los productos resultantes del ejercicio de sus respectivas tareas, y al integrarlo en plenitud a la Junta de Comandantes en Jefe, instancia asesora que presidirá en todo momento y convocará cuando estime conveniente. Aún más, el Ministro pasa a estar en posición de resolver cualquier disparidad de criterios que eventualmente pueda surgir entre las autoridades militares a cargo de la línea de preparación de medios institucionales y la autoridad militar a cargo de la línea de empleo de los medios asignados a las operaciones, según lo veremos más adelante.

Bajo el Ministro de Defensa habrán dos Subsecretarías: una Subsecretaría de Defensa dedicada, en lo sustantivo, a los temas de políticas y planes, y una Subsecretaría para las Fuerzas Armadas focalizada tanto en las materias administrativas que las Fuerzas Armadas requieren para su funcionamiento permanente

---

como en los asuntos presupuestarios y financieros que se necesitan para materializar, en términos de gasto e inversión, las decisiones que se adopten en función de las políticas formuladas y de los planes desarrollados acorde con ellas.

Se apunta así a superar insuficiencias orgánicas que actualmente impiden la existencia de un sistema de defensa congruente. Este sistema debe basarse en un conjunto de procesos y procedimientos que produzcan la sinergia necesaria para permitir una conducción política eficiente por parte del Presidente de la República, particularmente en situaciones de crisis internacional o guerra externa.

En consecuencia, las modificaciones a la organización y funcionamiento del Ministerio tendrán un efecto directo en aquel espacio de interacción intermedio de la conducción de la defensa -denominado en lenguaje doctrinario "nivel político-estratégico"- donde se conjugan las resoluciones superiores políticas y las estratégicas que se derivan de aquéllas. Una de las tareas fundamentales en este ámbito de las decisiones político-estratégicas es el análisis de los riesgos de carácter externo y la proposición de los planes primarios de la defensa para afrontarlos, tareas que se encontrarán próximamente bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Defensa.

En este esquema, la formulación de la política militar, en tanto orientadora de las acciones dirigidas al desarrollo de las capacidades de las fuerzas, pasa a ser una tarea esencial.

Formular una política militar es definir cómo desarrollar la fuerza en función de determinados objetivos y de las modalidades político-estratégicas de empleo de los medios de la defensa que se establezcan.

La defensa persigue grandes objetivos: entre otros, conservar la independencia y soberanía del país, mantener la integridad territorial, concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación o contribuir al mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional. Para lograr estos objetivos es que tenemos defensa y Fuerzas Armadas. Pero, ¿cómo deben ser estas Fuerzas Armadas? ¿Qué capacidades requieren mantener y cuáles adquirir?

Nuestra política de defensa establece también las modalidades político-estratégicas en que Chile ha decidido emplear sus medios de defensa: la disuasión convencional, la cooperación con la comunidad internacional y los países amigos, y el empleo coercitivo, legítimo, de la fuerza militar en caso de conflicto externo.

Pero, ¿cómo debemos desarrollar nuestros medios de defensa para ser capaces de que el Estado pueda efectivamente emplearlos en esas modalidades político-estratégicas? ¿Cómo asegurar que esas modalidades de empleo de la fuerza puedan abordarse?

Preguntas semejantes a éstas son las que el diseño de una política militar exige responder. Y esta exigencia sólo se satisface con una estructura ministerial que disponga de una organización eficiente dedicada a esta tarea, dotada de un equipo humano idóneo -compuesto por civiles y militares- y de instrumentos metodológicos adecuados.

En definitiva, el Ministerio que configura el proyecto de ley corrige y supera la concepción que ha imperado en el último medio siglo, donde la responsabilidad técnica de la conducción de la defensa se diluye en un esquema de campos de acción, por lo demás irreales.

A futuro, el Ministerio de Defensa, operando con los distintos organismos de su estructura y las instituciones dependientes, deberá ser capaz de integrar en un mismo ciclo los siguientes elementos:

- la política de defensa –es decir, la evaluación de los contextos estratégicos pertinentes para nosotros y la visión de nuestra defensa en relación con ellos-;
- la política militar –es decir, la definición de escenarios y de las capacidades requeridas para actuar en ellos-;
- la elaboración de planes correspondientes –es decir, qué planificar, para aplicarlo dónde y en alianza con quién, para actuar cuán rápido y por cuánto tiempo, con qué y con cuánto-; y
- finalmente, el desarrollo de proyectos de inversión derivados y los planes de financiamiento que se requieran.

Estamos, por consiguiente, frente a una innovación sustantiva del sistema de defensa, producto de las experiencias nacionales del pasado y de las concepciones modernas de desarrollo y empleo de la fuerza militar. Una innovación que exigirá, entre otros aspectos, la construcción de una cultura diferente no sólo en el plano de la formación profesional y técnica del personal de las Fuerzas Armadas, sino también de aquellos civiles que se desempeñen en el sector defensa. De allí

que las Academia de Guerra y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos tendrán una importante responsabilidad que asumir.

Actualmente, la ANEPE es el instrumento académico del Ministerio de Defensa. Pero a futuro debería, además, ser capaz de realizar buena parte de los estudios que se demanden en algunas de las fases del ciclo recién descrito. También vemos a esta Academia asumiendo el desafío de actuar como un organismo de formación y capacitación de profesionales, civiles y militares, que se integren al Ministerio de Defensa, y como factor activo en la cooperación internacional y con instituciones nacionales en su ámbito.

En coherencia con los propósitos señalados, el proyecto de ley orgánica del Ministerio sitúa la dependencia de la ANEPE en el ámbito de la futura Subsecretaría de Defensa que será, precisamente, la encargada de políticas y planes. Complementariamente, el Ministerio está trabajando para que este instituto, que ya cuenta con instalaciones adecuadas, tenga los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir no sólo sus tareas actuales sino también las futuras.

Por su parte, la Dirección de la Academia se encuentra impulsando una reforma que incluye, entre otros aspectos, la incorporación de una mayor cantidad de civiles en sus estamentos directivo, docente y administrativo.

En relación con el desarrollo de nuevos instrumentos metodológicos, ya se conoce el trabajo que el Ministerio realiza desde hace un tiempo en materia de evaluación de proyectos. Pero, además, estamos trabajando en un Libro de la Defensa para el Bicentenario que integrará una parte destinada a mostrar el estado de nuestro sistema de defensa al año 2010 y otra parte destinada a proponer una visión de la defensa del país al año 2020.

En el estado de la defensa al 2010 se incorporará todo lo realizado en materia de modernización de las Fuerzas Armadas y las reformas derivadas de leyes sectoriales aprobadas desde el año 2002, así como de actuales proyectos de ley que, para el 2010, con toda probabilidad serán ya leyes de la república: entre otras, la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, la Ley de Tropa Profesional, el nuevo marco normativo para el despliegue de tropas chilenas en operaciones internacionales de paz, la nueva carrera militar y la Ley de Financiamiento de la Defensa.

La segunda parte estará orientada a desarrollar el tema de la política militar, profundizando así el tratamiento de la política de defensa. Con este propósito se ha estado trabajando en el diseño de una metodología de carácter prospectivo

para prefigurar escenarios estratégicos eventuales. Metodologías de esta naturaleza se utilizan en Chile como herramientas de planificación en otras áreas de actividad y, en muchos países, son también aplicadas a la defensa. Para nosotros, esta será una primera aproximación a la prospectiva en nuestro campo, pero nos interesa propiciarlo e impulsarlo para afinar un instrumento metodológico que a futuro, y entre otros, debería ser de habitual empleo para ayudar en la planificación del desarrollo de la fuerza.

## 2. El desarrollo de la fuerza

El proyecto de ley orgánica del Ministerio considera el sistema de defensa como un conjunto con dos grandes líneas de conducción: el desarrollo de la fuerza y el empleo de la fuerza. En la primera se conducen instituciones: el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; en la segunda línea se conducen órganos de maniobra, es decir, fuerzas, conjuntas o no, organizadas y asignadas a las operaciones.

Ambas líneas emanan de la autoridad política o del nivel político de la conducción de la defensa: es decir, desde el Presidente de la República y a través del Ministerio de Defensa Nacional. Del mismo modo, ambas líneas cuentan con autoridades militares a cargo de las tareas de nivel estratégico o militar en sus respectivas esferas de mando.

Bajo este concepto, la preparación de las instituciones para suministrar recursos materiales adecuadamente mantenidos e integrados y recursos humanos adecuadamente preparados y entrenados será vital. Por eso no hemos querido innovar en una institución que ha mostrado ser efectiva: me refiero a la figura del Comandante en Jefe.

Aparte de la función que desempeñarán colectivamente en la Junta de Comandantes en Jefe, como máximo órgano asesor colegiado del Ministro de Defensa, los Comandantes en Jefe continuarán siendo la cúspide del mando en cada una de sus respectivas instituciones. Como tal, una de sus funciones esenciales será velar por que la institución a su cargo disponga de las capacidades adecuadas para responder debidamente a las exigencias de la planificación o las adquiera en los plazos establecidos por ella; es decir, preparar, desarrollar y entrenar los medios institucionales y, llegado el caso, asignarlos físicamente a la autoridad militar encargada del empleo de la fuerza.

La medida de efectividad de nuestras Fuerzas Armadas es su efectividad militar y esto depende, básicamente, de tres variables: su personal, la formación

y el contexto profesional en que ese personal se desenvuelve, y los sistemas de armas que opera.

Respecto de los sistemas de armas, los procesos de adquisición e incorporación a las instituciones se han realizado y son conocidos. El cambio de otros materiales y equipos se encuentra en desarrollo según los planes correspondientes.

Del mismo modo, es conocido el interés del Ministerio de contar con un nuevo modelo de Gestión de Personal para nuestras Fuerzas Armadas que apunte a resolver problemas que persisten en las instituciones o que, incluso, se han visto agravados por el paso del tiempo. Particularmente, la retención del personal, la recuperación de la merma del poder adquisitivo que han sufrido los sueldos del personal en los últimos diez años y la disminución del gasto que el Estado realiza para cubrir el pago de pensiones de retiro.

La experiencia de un soldado nunca puede ser completamente enseñada, pero un soldado experimentado se puede retener. A la vez, la motivación del soldado no sólo se funda en un ambiente profesional estimulante, sino en la convicción de que es valorado y sus necesidades reconocidas y adecuadamente cubiertas por el Estado. En fin, el retiro del soldado debe cumplirse en condiciones que recompensen los años entregados a una actividad profesional que tiene riesgos y exige la disposición de entregar la vida por el país, pero que, a la vez, no supongan una carga complementaria desmedida para el fisco.

Este año vamos a seguir trabajando el proyecto de nueva carrera militar, sobre el cual avanzamos el 2007, dándole la necesaria prioridad en nuestra agenda de trabajo. Entendemos que sin un nuevo modelo de carrera profesional puede lesionarse seriamente lo que nuestras Fuerzas Armadas no pueden perder: su efectividad militar.

En relación con el tipo de personal que las instituciones requieren, puedo decir que recientemente, en enero de este año, la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo que crea una planta de tropa profesional para las Fuerzas Armadas. La iniciativa está en condiciones de continuar su trámite legislativo y yo espero que, tratándose de un proyecto tan importante, preciso y acotado, podamos culminar su tramitación durante este año en el Congreso Nacional.

La profesionalización de las Fuerzas Armadas es una tendencia en curso en la mayoría de los sistemas de defensa del mundo y se explica por una

serie de factores; sobre todo, por la creciente complejidad tecnológica del conflicto moderno y la necesidad de disponer, por lo mismo, de soldados que posean una alta calificación profesional. De igual modo, la ampliación de expectativas y oportunidades para nuestros jóvenes obliga a las Fuerzas Armadas a competir por captar un número suficiente de personas a seleccionar y porque las que finalmente se incorporen a las filas posean las cualidades que hoy se requieren.

Entre otros objetivos perseguidos con ella, gracias al modelo de profesionalización que estamos impulsando, podremos garantizar la operatividad permanente de determinadas unidades militares. Esto satisface la necesidad de nuestra defensa de contar con una capacidad disuasiva mínima creíble y, al mismo tiempo, otorga una mayor flexibilidad y capacidad de respuesta a las Fuerzas Armadas en operaciones de cooperación con la comunidad internacional, ya que nuestra legislación no permite asumir tales compromisos en el exterior con soldados o marineros conscriptos.

Hay que señalar que el proyecto de Tropa Profesional no significa la desaparición del Servicio Militar, que seguirá siendo una carga pública consagrada por la Constitución Política de la República. Pero es claro que la incorporación de soldados profesionales, sobre todo al Ejército, significará una disminución significativa del contingente de reclutas, con un claro impacto en la presentación voluntaria al cumplimiento del Servicio Militar.

Nuevamente, en el proceso de conscripción en desarrollo, el número de jóvenes que han manifestado su voluntad de hacerlo nos permite anticipar que, al 1 de abril próximo, fecha de inicio del acuartelamiento, tendremos cubierto el Servicio Militar con un cien por ciento de voluntarios. Además, como ya se encuentra promulgada la ley que aumentará sustancialmente la asignación mensual a los soldados conscriptos, quienes se incorporen a partir del 1 de abril empezarán a recibir una retribución económica que no sólo es significativamente mejor, sino que hace justicia al esfuerzo que significa cumplir con una carga pública de tanta responsabilidad.

### **3. El empleo de la fuerza: La conducción estratégica y lo conjunto**

La segunda línea de conducción en el sistema de defensa tiene que ver con el empleo de la fuerza. En lo fundamental, se trata aquí de la conducción estratégica, es decir, de la conducción de las fuerzas asignadas a las operaciones.

De acuerdo con el ciclo de toma de decisiones en defensa, una vez establecidos los objetivos estratégicos a partir de la política de defensa y de la planificación primaria elaborada en el nivel político-estratégico, un nivel distinto dentro de la conducción de la defensa debe planificar las formas de preparación y empleo de los medios militares asignados a las operaciones por las Fuerzas Armadas, así como coordinar los procedimientos de apoyo a las mismas a partir de la ejecución de esa planificación.

Actualmente, las normas contenidas en el DFL 181, de 1960, además de no establecer taxativamente la existencia de un conductor estratégico para la totalidad de las fuerzas que operan, entrega a la Junta de Comandantes en Jefe una modalidad de conducción estratégica colegiada de carácter relativo. Por ello, en el proyecto de ley se considera sustituir a este órgano por una autoridad única, privilegiando así el principio de unidad de mando, esencial para la conducción efectiva de los órganos de maniobra considerados en la planificación secundaria, sea para enfrentar una crisis o, con mayor razón, el esfuerzo de una guerra externa.

Este déficit organizacional en nuestro sistema de defensa es un problema de antigua data y, por lo mismo, la búsqueda de una solución satisfactoria para definir la figura del conductor estratégico ha sido una constante desde hace ya cierto tiempo.

Antes de 1960, la historia nos demuestra que en las confrontaciones bélicas del siglo XIX se designaron Ministros en Campaña y Generales en Jefe. Destaca en esa decisión el nombramiento de Rafael Sotomayor como Ministro de Guerra en Campaña durante la Guerra del Pacífico, a quien sucedió José Francisco Vergara. Durante esa misma confrontación, se nombraron Generales en Jefe del Ejército a los Generales Justo Arteaga, Erasmo Escala y Manuel Baquedano, y Jefes de la Escuadra Nacional a los Almirantes Juan Williams Rebolledo y Galvarino Riveros.

Con posterioridad al DFL 181, del año 60, se intentó una nueva fórmula de solución por medio del Decreto Supremo N° 272, de 1985, donde se establece que “durante la guerra, el Presidente de la República, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, podrá asumir la conducción estratégica de ellas, o disponer que sea ejercida por la Junta de Comandantes en Jefe, o por otra autoridad, en carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas”. Sin embargo, esta fórmula tampoco prosperó.

Consecuente con la ausencia de una definición orgánica que subsanara la insuficiencia de un mando efectivo de las fuerzas asignadas a las operaciones,

durante la elaboración del proyecto de ley orgánica del Ministerio se analizó detenidamente el tema con las Fuerzas Armadas, incluida, por cierto y particularmente, la opinión directa de los Comandantes en Jefe.

De este debate y de los estudios comparados que se hicieron surgió la necesidad de incorporar, dentro del sistema de defensa, una autoridad permanente responsable no sólo de la conducción estratégica de esas fuerzas en períodos de crisis internacionales o de guerra externa, sino que, tan importante como lo anterior, de planificar y preparar su empleo durante la paz.

La fórmula contenida en el proyecto de ley aúna dos elementos de evidente importancia en el sistema de defensa: la institución del Comandante en Jefe, inserta ya en nuestra tradición militar y favorable para el desempeño del sistema, con la figura de un conductor estratégico que ha sido radicada en el Jefe del futuro Estado Mayor Conjunto. Por sus funciones, esta autoridad no debe asociarse a la del actual Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y, por su posición en el sistema de defensa, tampoco a la de un virtual cuarto Comandante en Jefe, por cuanto sus funciones, responsabilidades y atribuciones son absolutamente distintas.

Se trata de un Oficial General, del grado equivalente a los Comandantes en Jefe y designado por el Presidente de la República, que tendrá a su cargo la planificación, alistamiento y entrenamiento de las fuerzas asignadas a las operaciones, estableciendo con estas fuerzas los órganos de maniobra conjuntos y no conjuntos que estime adecuados para conseguir los objetivos entregados a su directa responsabilidad. Asimismo, prestará asesoría al Ministro de Defensa en las materias de su competencia y ocupará su posición de mando sobre las fuerzas asignadas a las operaciones cuando se disponga el empleo de los medios. Por su parte, los Comandantes en Jefe responderán por la calidad y preparación de las fuerzas asignadas a las operaciones.

A fin de lograr una mayor coordinación en ésta y otras materias, como el entrenamiento conjunto, el Jefe del Estado Mayor Conjunto formará parte de la Junta de Comandantes en Jefe. Este organismo, a diferencia de las funciones que tiene actualmente, se constituirá en la principal instancia de asesoría colegiada al Ministro de Defensa Nacional en todo aquello que se refiere a las materias comunes de las Fuerzas Armadas relativas al desarrollo y empleo de los medios militares. Re caerá en el Ministro, como señalé anteriormente, la función de resolver cualquier disparidad de criterios que eventualmente pueda surgir entre los Comandantes en Jefe a cargo de la preparación de los medios institucionales y el Jefe del Estado Mayor Conjunto a cargo del empleo de los medios asignados a las operaciones.

Estos cambios permitirán que, durante la paz, exista una autoridad militar no sólo responsable de resolver el empleo de las fuerzas asignadas a las operaciones y protocolizarlo en la planificación secundaria, sino que facilitará la constante comprobación de la concepción estratégica mediante ejercicios o maniobras bajo su propia dirección.

En lo que se refiere a los proyectos de adquisiciones e inversión para satisfacer los objetivos establecidos en las políticas y planes pertinentes, éstos serán tanto de iniciativa individual de los Comandantes en Jefe cuando se trate de proyectos de carácter institucional, como del Jefe del Estado Mayor Conjunto en aquellos que sean de carácter conjunto. Es decir, el Jefe del Estado Mayor Conjunto tendrá atribuciones para participar en la definición del tipo de fuerzas que se requieren, los programas de adquisiciones para asegurar procedimientos de combate comunes, las inversiones necesarias para equiparlas y los programas de entrenamiento conjunto a las que deben ser sometidas.

De activarse la planificación de la defensa por parte del Presidente de la República, será el mismo Jefe del Estado Mayor Conjunto quien pondrá en ejecución las medidas consideradas en la planificación secundaria elaborada bajo su directa responsabilidad, asumiendo en plenitud la conducción estratégica de las fuerzas. Con ello, se minimizan los costos de ajuste orgánico producto de un eventual cambio de escenario.

La conducción estratégica de las fuerzas asignadas a las operaciones será conjunta y para apoyarse en el desempeño de su mando y jefatura, el Jefe del Estado Mayor Conjunto contará con un Estado Mayor, que será su órgano asesor y de trabajo inmediato.

Como es fácil advertir, lo conjunto adquirirá a futuro una gravitación mucho mayor que la que tiene actualmente.

Hasta ahora contamos con una planificación secundaria que contempla el empleo conjunto de los medios, contamos también con un organismo de asesoría y trabajo en la materia –el Estado Mayor de la Defensa Nacional-, y con algunos organismos o autoridades de coordinación conjunta, como la Región Militar Austral. Tenemos en desarrollo una Doctrina Nacional Conjunta y se han hecho esfuerzos institucionales por avanzar en este plano, tales como el período conjunto en las Academias de Guerra y las coordinaciones realizadas a partir de la acción de la Junta de Comandantes en Jefe. Existe, además, un cierta convicción profesional sobre su necesidad y hay avances en la capacidad de interoperar, en las activida-

des de entrenamiento conjunto y en la experiencia operacional conjunta (y combinada) en operaciones de paz.

Sin embargo, queremos profundizar nuestro trabajo en esta dimensión. Para este propósito, el proyecto de ley orgánica del Ministerio ha tenido en cuenta una serie de criterios:

- Primero, que lo conjunto no es sólo estructural, sino que supone un componente de cambio cultural en las Fuerzas Armadas que sostenga todo el cambio organizacional.
- Segundo, que la iniciativa en materia conjunta es de la autoridad política y, si bien es ella la que imprime el ritmo a las instituciones, también es conveniente reconocer los ritmos institucionales de adaptación.
- Tercero, que es preciso contar, además, con una nueva estructura en el sistema orientada a ese fin: básicamente, la Junta de Comandantes en Jefe y el Estado Mayor Conjunto, y
- Cuarto, que lo conjunto cuesta menos o permite gastar mejor, aunque la transición a una estructura conjunta tenga, por cierto, un costo propio.

Evidentemente, el avance en materia conjunta no se agota en iniciativas legales, pero también es claro que el sistema de defensa está avanzando en esta dimensión. Sin embargo, se requiere que los cambios en ejecución y los previstos de materializar se vayan incorporando a la estructura del mando y a los procesos de desarrollo y empleo de la fuerza, tarea que es de todos quienes componemos el sistema de defensa nacional.

#### **4. El financiamiento de la defensa**

Quiero referirme a otro elemento del sistema de defensa que es, por cierto, fundamental. Me refiero a la forma en que financiamos la defensa.

Como se sabe, el Ministerio ha venido trabajando en la materia, con las Fuerzas Armadas, desde agosto del año 2006 en cumplimiento de un compromiso programático de la Presidenta de la República Sra. Michelle Bachelet Jeria.

Este es un tema que despierta generalizado interés y, al mismo tiempo, se trata de una materia compleja y delicada que debe tratarse con la debida

serenidad. El propósito es conjugar la necesidad de las Fuerzas Armadas de disponer de un flujo suficiente de recursos y razonablemente estable en el largo plazo con la necesidad de que el financiamiento de la defensa, que se hace con recursos públicos, se acoja a los estándares generales del financiamiento de las inversiones públicas en una democracia con todas las especificidades del caso.

Lo anterior requiere, por una parte, aquilatar muy bien las necesidades financieras de la defensa; por otra, considerar adecuadamente la perspectiva desde la que la defensa mira su financiamiento, la que incluye la disponibilidad de recursos como parte de una disuasión convencional creíble; y, finalmente, introducir en el debate términos precisos, despejando malentendidos como el que adjudica a las Fuerzas Armadas el total de los recursos anuales generados por la Ley del Cobre.

Para perfeccionar el anteproyecto que ya tenemos en la línea señalada, he dado instrucciones de que se reanude el trabajo con las instituciones de la defensa, de manera de disponer pronto de un texto más acabado para iniciar, en el momento que corresponda, su tratamiento prelegislativo.

## **LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS**

Para terminar mis palabras, quisiera referirme al tema de la responsabilidad social de las Fuerzas Armadas.

El año pasado, las instituciones cumplieron roles fundamentales en diversas emergencias naturales, en particular en Aisén y en la etapa inicial de la reconstrucción de Tocopilla, y la semana pasada fui testigo, en una visita con el Comandante en Jefe del Ejército y el Ministro de Obras Públicas, de los avances del proyecto de "Vertebración Vial de Chile Continental", que se realiza con la activa participación del Cuerpo Militar del Trabajo del Ejército.

La defensa nacional es un bien público y una función primaria del Estado directamente asociada a la seguridad exterior, pero también al desarrollo del país. Sin duda, el valor agregado de sus esfuerzos en períodos de crisis externa o guerra es invaluable.

Sin embargo, suele ocurrir que, durante la paz, la magnitud de los recursos que se asignan a las instituciones armadas con el objeto de asegurar su empleo bélico genera opiniones encontradas y normalmente se desconoce que ellas rea-

lizan, de manera complementaria a su misión propia, una cantidad importante de acciones en beneficio de la comunidad.

Lo anterior ha llevado al Ministerio de Defensa Nacional a buscar las fórmulas para revelar la importante contribución de cada una de las instituciones militares al desarrollo sustentable del país. En su conjunto, esta contribución da lugar al aporte corporativo de la defensa nacional a nuestro desarrollo y, más allá de sus obligaciones centrales con respecto a la seguridad externa, constituye una responsabilidad social evidentemente clara.

Desde hace tiempo han existido aportes formalmente establecidos: ahí está la labor del Cuerpo Militar del Trabajo, del Instituto Geográfico Militar, del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, del Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea o las acciones realizadas en emergencias y catástrofes.

No obstante esos tradicionales aportes, hasta el 2007 nos encontrábamos frente a un déficit doctrinario y cultural en la materia. Un amplio conjunto de acciones de apoyo institucional a la comunidad no se encontraban orientadas por una política sectorial, ni tampoco formaban parte de una estrategia común.

En consecuencia, consideramos posible y necesario establecer las bases de una fórmula innovadora dirigida a relevar el aporte de las instituciones armadas al desarrollo del país por medio de una política explícita de Responsabilidad Social Corporativa. Apunta, por una parte, a sistematizar los esfuerzos en esa dirección y, por otra, a profundizar la favorable relación civil-militar que se ha construido en los últimos años.

En esa política hemos establecido formalmente que *“la misión de la defensa nacional es garantizar la seguridad externa del país, brindando protección a la población, al territorio nacional y a los bienes y actividades que se desarrollan dentro de las fronteras nacionales. Al mismo tiempo, contribuir activamente a la sustentabilidad social, económica y ambiental de la comunidad y de sus propias instituciones, optimizando las relaciones con su entorno social y alcanzando un efectivo nivel de reconocimiento dentro del servicio público”*.

Dentro de ese espíritu de contribución permanente al desarrollo país, hemos reactivado el Comité de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Defensa Nacional que, bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Marina, se encuentra integrado por representantes de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas, así

---

como también del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Estado Mayor de la Defensa Nacional y de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología.

La principal responsabilidad asignada por este Ministerio a esa instancia asesora es, por una parte, acrecentar las relaciones con el ámbito académico e investigativo a nivel superior en nuestro país y, por otra, potenciar las propias capacidades del sector defensa. Todo ello con la intención de que surjan soluciones científicas y tecnológicas no sólo beneficiosas para el desarrollo de Chile sino que, además, para el logro de soluciones nacionales que contribuyan a un mejor empleo de los sistemas de armas y servicios de apoyo logístico.

Finalmente, siempre dentro de nuestra responsabilidad social corporativa, otro de los esfuerzos que estamos impulsando es el compromiso estricto y creciente con el cuidado y la conservación del medioambiente por parte de las Fuerzas Armadas.

Ello, con el objetivo de avanzar hacia un nivel substancialmente mayor que el sólo cumplimiento literal de las regulaciones gubernamentales existentes o llevar a cabo algunas iniciativas de reciclaje y manejo eficiente de la energía, alcanzando así estándares comparables con países que tienen índices de sostenimiento medio ambientales efectivos y favorables que les aseguran un desenvolvimiento humano en ambientes sanos.

*Señores Profesores y Alumnos:*

Al inaugurar el año lectivo 2008 de las Academias de Guerra y Politécnicas de las Fuerzas Armadas, y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, he querido abordar una materia cuya puesta en marcha a cabalidad es casi un tema del futuro para algunos de nosotros, pero que será un tema del presente para ustedes a medida que se vayan incorporando a más altos puestos de mando en sus respectivas instituciones. Es, por lo tanto, una materia que no sólo pueden estudiar hoy, sino que será necesario que profundicen, apliquen y difundan en los años que vienen.

Las instituciones, cualquiera sea su naturaleza, cambian lentamente. A veces, la oportunidad del cambio se produce súbitamente por un acontecimiento extraordinario.

En el campo de la defensa, la guerra, una crisis, puede tener un impacto decisivo y abrupto. Pero, normalmente, el cambio es gradual o, dicho de otra manera,

se van generando paulatinas condiciones de cambio hasta que éste finalmente cuaja y se materializa. Cualquiera sea la forma en que el cambio se concreta, lo importante es que se trata de una oportunidad. En nuestro caso, la construcción de esta oportunidad ha sido incremental y, por lo mismo, ha tomado un tiempo. Ahora el proceso está culminando y espero que, al cumplirse el Bicentenario de Chile, podamos estar asistiendo al inicio de una nueva etapa en la historia de nuestra defensa.

*Estimados amigos y amigas:*

Hemos hablado de los tres ejes fundamentales de nuestra gestión. Hemos hablado y reflexionado en torno a lo que podemos llamar el mayor proceso de reformas en el sistema de Defensa Nacional, con una serie de cambios desde el punto de vista legislativo, organizacional, estructural, doctrinario y yo agregaría, como lo he señalado también, fundamentalmente cultural.

Hemos hablado de valorar, revelar y difundir lo que las Fuerzas Armadas, cada uno de ustedes, hace en sus trabajos hacia la comunidad nacional.

Hemos hablado de incorporar y dar más espacio y preocupación a otros aspectos, vinculados también con la responsabilidad social corporativa.

Hemos hablado de medioambiente, de la búsqueda de nuevas fuentes energéticas, de los temas vinculados a la ciencia y tecnología.

Hemos hablado también de temas vinculados a la transparencia en los procesos de adquisiciones, y en ese sentido subrayo la importancia del informe de responsabilidad social que nuestro Ejército ha presentado meses atrás. Y subrayo que también, el Ministerio en su conjunto, está vinculado a estos procesos de certificaciones internacionales en estas materias de responsabilidad social.

Hemos hablado también, muy someramente, es cierto, al comienzo de mi intervención, de la dimensión internacional de nuestro trabajo. En particular reflexionando acerca de la Fuerza de Paz “Cruz del Sur”.

Son los tres ejes fundamentales en los cuales estamos trabajando y seguiremos trabajando.

Hubiera querido haber hecho una reflexión más profunda de algunos temas vinculados con la política internacional, pero el tiempo y la paciencia de ustedes no es indefinida.

Sólo quisiera subrayar la importancia que esta dimensión tiene a partir de un hecho concreto que hemos vivido a partir de estos últimos días, y que es muy preocupante; que debiera ser materia de análisis para nosotros: me refiero a la facilidad como pueden escalar las crisis de la región. Estoy seguro que no habrá conflicto armado, pero sin duda la forma y la rapidez con que ha evolucionado ese conflicto nos debiera hacer reflexionar acerca de las debilidades que tenemos en muchos aspectos de las relaciones en y nuestra región; y cómo, a su vez, hacer propuestas responsables como nación, como país, para fortalecer los mecanismos de soluciones de conflictos que eventualmente puedan surgir en el futuro.

Dije recién también que los cambios en ejecución y los previstos de materializar requieren ir incorporándose a la estructura del mando y a los procesos de desarrollo y empleo de la fuerza. En ustedes, aquí presentes, recaerá buena parte de esta tarea. Los llamo a sopesarla con detención. Los invito a impulsarla con entusiasmo. Tienen por delante un vasto campo de reflexión y de acción en un contexto que en parte será diferente, y probablemente muy diferente, al que encontraron al ingresar a la profesión. Tomen el desafío en sus manos y llévenlo a un nuevo momento de desarrollo. Contribuirán así directamente a su desarrollo profesional, a sus instituciones y a Chile.

Les deseo éxito durante este año de estudios.

Muchas gracias





# RECENSIÓN DE LIBRO



## GLOBALIZACIÓN, FENÓMENOS TRANSNACIONALES Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA\*<sup>∞</sup>

PATRICIO CARVAJAL ARAVENA\*\*

Este estudio está dividido en tres partes: I. Consideraciones sobre la seguridad regional contemporánea; II. Los desafíos regionales: Amenazas, riesgos y oportunidades; III. La Historia militar y la estrategia: su contribución a la agenda de seguridad contemporánea. La globalización como proceso clave en las relaciones internacionales del mundo Posguerra Fría conlleva la aparición de nuevos escenarios, conflictos y problemas de carácter transnacionales. La globalización en sí implica la generación de dos fenómenos íntimamente vinculados: la seguridad y el riesgo. Existe una relación directamente proporcional entre riesgo y seguridad. Desde esta perspectiva se reformula también el concepto de defensa y de política de defensa de los Estados, pues las amenazas y riesgos transfronterizos, sin constituir un problema estrictamente de defensa (militar, tiene implicancias de seguridad que podrían comprometer la defensa de los espacios de cada Estado donde existen riesgos vinculados a las distintas actividades propias de los sistemas sociales. En este sentido la globalización, y las tendencias antiglobalización determinan en gran medida los enfoques de seguridad para América Latina. Si bien desde el punto de vista de la defensa y de los tratados internacionales la globalización cuenta con un marco referencial claro, no ocurre lo mismo cuando se trata de los efectos de la globalización sobre la comunidad. En este punto se genera una situación más ambigua y proclive al conflicto porque, como lo demuestran un importante conjunto de estudios, la globalización tiene ganadores –que dictan la normas– y perdedores –que obedecen las normas–. Esta asimetría, por otro lado, es la que genera los llamados conflictos emergentes



\* **“Globalización, fenómenos transnacionales y seguridad hemisférica”**. Arturo Contreras Polgati, Geoffrey Demarest, José Gaete Paredes (Eds.). Santiago 2007. Instituto Histórico de Chile, Foreign Military Studies Office. 497 Páginas.

\*\* Profesor de Estado en Historia y Geografía (PUCV), Bachiller en Geografía (PUCV), Licenciado en Historia (PUCV), Magíster en Gestión y Planificación Estratégica (Universidad de Valparaíso). Dr.phil © Universidad de Mainz, Alemania. Ex investigador en el Institut für Europäische Geschichte, Mainz. Especialista en Historia Moderna y Contemporánea de Europa, Relaciones Internacionales y Geopolítica. Investigador FONDECYT. Jefe del Departamento de Investigación (ANEPE). Chile. pcarvajal@anepe.cl

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 151107

Fecha de Aceptación: 090408

como se menciona en diversos artículos de este estudio. América Latina enfrenta el problema de la globalización con temas de la modernidad aún no resueltos: la consolidación del Estado, del sistema democrático, la aparición del movimiento indigenista, ahora aliado con los grupos medioambientales, el surgimiento de liderazgos autoritarios fuertes: Chávez y la revolución bolivariana. Ahora bien, un tema menos conocido es el de la influencia del islam en China, España e Iberoamérica. La revolución tecnológica, especialmente en el área de las comunicaciones, permite que las diversas corrientes de pensamiento vinculadas a las culturas y civilizaciones vigentes sean recepcionadas de un modo inmediato, generando con ellos riesgos e incertidumbres. El islam fue colonia de los poderes europeos. Y en este punto su experiencia histórica es coincidente con la de América Latina. Pero también hay un tema que no se puede desconocer en el debate académico y cultural: la importancia de la inmigración árabe hacia América Latina. Esta inmigración ha generado el desarrollo de una cultura árabe-islámica en el continente que tiene una fuerte presencia en distintas actividades en sus respectivas sociedades.

Destaca, también, en este estudio la importancia de la historia militar como base de los estudios de seguridad y defensa. En efecto, la historia militar tiene un papel hasta cierto punto propedéutico para las restantes disciplinas de las ciencias sociales vinculadas a los estudios internacionales. En ella, como demuestran los artículos dedicados al tema en la presente monografía, están las bases para comprender los fenómenos actualmente en curso en el ámbito de la globalización.

Finalmente algunas palabras sobre la unidad correspondiente a pensamiento estratégico. Esta claro que la teoría en las ciencias sociales se funda en el desarrollo de un pensamiento determinado y de sus respectivos discursos. En este estudio hay una vinculación entre el pensamiento estratégico militar y algunas corrientes de la escuela realista de las relaciones internacionales. Si bien ello en sí no constituye nada censurable, sería conveniente que se extendiera el concepto de pensamiento estratégico hacia áreas como la del pensamiento civil estratégico –Drucker, Porter– pues estos enfoques estratégicos civiles están jugando un papel decisivo en la transformación de las Fuerzas Armadas en el mundo y en la concepción de las mismas para enfrentar no sólo desafíos de la globalización: amenazas asimétricas y riesgos, sino también para las transformaciones organizacionales que se requieren como parte de la modernización del Estado. Sin duda el libro aquí recensionado constituye una excelente contribución para los estudios de seguridad y defensa y una puesta al día del “estado del arte”, que beneficiará a los miembros de la comunidad científica de la defensa.



**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 decisorio, 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** : N° 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** : N° 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** : N° 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 Vietnam, 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** : N° 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 que 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 integren 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 conceptos 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** : N° 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 modernos 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** : N° 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, confirmando 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** : N° 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, aparecen 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, nace 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** : N° 8  
**Título** : Operaciones de Paz: tres visiones fundadas  
**Autores** : Cristián 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** : N° 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 éstos.

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** : N° 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** : N° 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 XX. 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, pseudoimágenes, 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 aimara, 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** : N° 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 pro-inserción 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** : N° 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 que, 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** : N° 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** : N° 15

**Título** : Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinsertión 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** : N° 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 económicos, 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 indefensión 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 debilidad 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 ciberseguridad.

**Libro** : N° 17

**Título** : Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.

**Autor** : Cristián Leyton Salas

**Páginas** : 263

**Año de Edición** : 2007

Este trabajo tiene como objetivo conocer la génesis, bases generadoras y sustentadoras de la percepción de amenaza peruana, desde una perspectiva histórica. ¿Cuál es el origen, la estructura, la evolución y los efectos, riesgos u oportunidades para Chile?

El conocimiento de la estructura de la percepción de amenaza peruana a través de la historia requiere de un estudio con bases históricas que abarque los principales hitos del conjunto del período de existencia de ambos países, esto es a comienzos del siglo XIX, hasta hoy en día, extrapolarlo un análisis prospectivo hacia el bicentenario.

La hostilidad, desde la perspectiva anterior, que ha alimentado las relaciones chileno-vecinales, y particularmente la chileno-peruana es el producto de hechos históricos que han marcado la imagen colectiva de la población de ambos países. No obstante ello, la animosidad no sólo contiene hitos, sino que además variables y factores subjetivos que han contribuido a explicar el arraigo de una animosidad de carácter cíclica y permanente entre ambos países o lo que podemos

denominar, la instauración de *una rivalidad histórica duradera* enmarcada al interior de un ciclo de *hostilidad*.

La historia bilateral ha sido, casi desde su nacimiento, una continua pugna por la influencia, tanto comercial, económica como política, inserta al interior de dos conflagraciones militares, una de las que se soldó por la amputación de territorios y la ocupación política y militar de la capital peruana. De esta forma la rivalidad ha dado paso, luego de la Guerra del Pacífico, a la hostilidad. No obstante lo anterior la rivalidad duradera peruano-chilena no ha conocido la misma intensidad a través del tiempo. Existen hitos que han hecho evolucionar las relaciones de competencia natural entre Estados vecinales hacia otra de disputa. El papel que ha jugado el entorno vecinal peruano aparece como relevante y altamente explicativo de la construcción de una determinada percepción de amenaza peruana hacia Chile.

Así mismo, veremos que Chile ha cumplido indirectamente un papel central en la edificación de la institucionalidad identitaria nacional peruana, hecho que ha marcado su relación con Chile, y más aún, adoptado la forma de un agente cohesionador de la naturaleza fragmentaria original del “espacio peruano”, hecho que ha marcado las relaciones chileno-peruanas durante casi la totalidad del siglo XX.

**Libro** : N° 18  
**Título** : Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.  
**Autores** : Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales  
**Páginas** : 109  
**Año de Edición** : 2007

Asumiendo que la falta de agua será un potencial foco de conflictos en el futuro mediato, Chile será objeto de sus efectos por el solo hecho de encontrarse en una de las pocas regiones del mundo en que la relación cantidad de habitantes y disponibilidad de agua es ampliamente positiva, además de ser un Estado cuya estatura político-estratégica es relativa.

En tal sentido, la preservación de los intereses nacionales frente a este tipo de conflicto requiere de esfuerzos integrados y no unitarios, como forma de incrementar las opciones políticas y de seguridad en el ámbito de los regímenes internacionales vinculados al Cono Sur de América y a la Antártica.

Para lo anterior se aborda la conexión entre los regímenes internacionales que se vinculan con la Antártica con la problemática de seguridad de nuestro país, en un contexto ampliado que considera al sistema internacional y sus mecanismos; la cooperación internacional; la seguridad colectiva y seguridad cooperativa;

la ONU y la seguridad cooperativa; el Protocolo del Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente; el TIAR y el Tratado Antártico; y, finalmente, la legislación chilena sobre la Antártica.

Posteriormente, se abordan las fortalezas y debilidades del Tratado Antártico, desarrollando una visión propositiva referida al uso que se debe hacer de este instrumento en función de nuestros intereses de seguridad, desde una perspectiva de conjunto, en la línea de la integración con nuestros vecinos y con el Cono Sur de América.

**Libro** : N° 19  
**Título** : El problema de la guerra y la paz en Kant  
**Autor** : Carlos Molina Johnson  
**Páginas** : 110  
**Año de Edición** : 2007

El propósito fundamental de este trabajo es dar a conocer la posición de Immanuel Kant con relación a la naturaleza y manifestación de dos conductas características del hacer de la sociedad política: las expresiones colectivas de la guerra y de la paz.

Durante el proceso analítico, el autor concentra sus esfuerzos en establecer la relación del pensamiento de Kant con el problema de la guerra y la paz, la presencia de influencias mutuas entre esos fenómenos y los efectos de éstas en las conductas de las sociedades que han empleado la vía del uso de las armas frente a conflictos que no han sido resueltos a través de un arreglo pacífico.

Por cierto, el interés por la guerra y la paz no se consume con las inquietudes y recomendaciones de Immanuel Kant, propias no sólo de su tiempo y las condicionantes del período histórico en que desarrolla sus concepciones, sino, además, enraizadas en su particular observación de los fenómenos del devenir humano desde una óptica evidentemente asociada a su particular modo de vida. Sin embargo, una simple constatación del escenario bélico de los últimos tiempos con el producto de esas inquietudes, hace patente la vigencia de sus pensamientos.

Como lo señala el autor en sus conclusiones, más allá de las soluciones y procedimientos orgánicos para evitar la guerra, *“alcanzar el estado de paz obedece entonces a una obligación moral de las personas y los pueblos. Ningún esfuerzo, por duro que sea, debe alejar a los hombres de esta tarea que, a través de la historia, ha constituido un anhelo significativo para la especie humana y preocupación constante en el pensamiento universal. Lo prueba claramente el interés de Kant por el problema guerra y paz, junto a sus recomendaciones de hace más de dos siglos para alcanzar un régimen internacional que regule la vida de los pueblos sobre la base de un estado de paz perpetua beneficioso para su progreso”*.



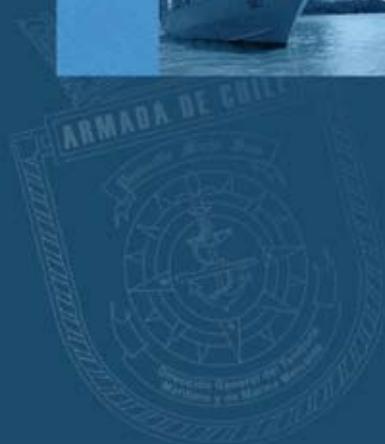
Armada de Chile  
DIRECTEMAR



160 años  
Protectio Maris Sum



[www.directemar.cl](http://www.directemar.cl)







# ANEPE

**Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago**

**Teléfono: (56-2) 5981000**

**Fax: (56-2) 5981043**

**Página Web: [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)**

**Correos Electrónicos: [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)**

**[anepe@anepe.cl](mailto:anepe@anepe.cl)**