

Política y Estrategia



- Clase Magistral Sr. Presidente Corte Suprema
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Desarrollo Humano en Chile 1996.
- Seminario Internacional
 - "Los Conflictos Internacionales y los Sistemas de Seguridad: Experiencias del Pasado y Perspectivas Futuras."
 - Prevención del Conflicto Internacional: El Rol futuro de las Fuerzas Marítimas conjuntas combinadas.
 - Conflictos Internacionales y Sistemas de Seguridad: Experiencias del Pasado y Perspectivas Futuras.
 - Sistema de Seguridad Internacional: Perspectiva Europea
 - Sistemas de Seguridad Internacional Contemporáneos y sus efectos en la condición estratégica de las potencias medianas
 - Comentarios finales a las Conferencias
- Las Naciones Unidas y la Reforma Institucional en Marcha
- La Soberanía del Estado. Expresiones concretas en el ámbito externo.
- Reflexiones sobre Inteligencia Nacional
- Periodismo en Tiempos de Guerra
- Las 3 P del Poder (Un estudio sobre el Poder Internacional de un país débil)
- Invitación a nuestros Lectores y Colaboradores
- Acontecer Académico

Eugenio Ortega Riquelme

Roberto Arancibia Clavel

Martin Edmonds (Reino Unido)

Carlos Luis Alfonso (Argentina)

Peter Stania (Austria)

Miguel Navarro Meza

Humberto Julio Reyes

Juan G. Toro Dávila

Humberto Julio Reyes
José Cáceres González
Cristián Antoine Faúndez

Luis A. Pons (Argentina)

Nº 74

SANTIAGO, CHILE, ENERO - ABRIL 1998

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

Política y Estrategia



Nº 74

SANTIAGO, CHILE, ENERO - ABRIL 1998

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

REVISTA POLITICA Y ESTRATEGIA

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Brigadier General Roberto Arancibia Clavel

Vocales

Fernando Arancibia Reyes
Carlos Castro Sauritain
Hernán Henríquez Cobaise
Francisco Le Dantec Gallardo
Joaquín Valenzuela Machado

Mario Barros Van Buren
Manuel Concha Martínez
Humberto Julio Reyes
Marcos Robledo Hoeker
Julio Von Chrismar Escuti

DIRECCION DE LA REVISTA

Director

Brigadier General Roberto Arancibia Clavel

Editor

Julio Von Chrismar Escuti

Secretario

Iván Rojas Coromer

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLITICOS Y ESTRATEGICOS
Eliodoro Yáñez 2760 - Teléfono 2315021
SANTIAGO - CHILE**

Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, son de su exclusiva responsabilidad. Por lo tanto no representan, necesariamente, la doctrina y/o pensamiento de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

La Revista acepta colaboraciones, reservándose el derecho de publicar o rechazar los artículos remitidos. Las colaboraciones enviadas no serán devueltas a sus autores.

La Revista se encuentra a disposición de todos los Centros de Altos Estudios, Escuelas e Institutos nacionales y extranjeros que la soliciten, ya sea mediante canje con publicaciones o por suscripción directa.

DIAGRAMACION E IMPRESION: IMPRENTA FUERZA AEREA DE CHILE

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS (A. N. E. P. E.)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, "ANEPE", es un Instituto de Altos Estudios, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Tiene por misión acrecentar en el país, a través de la investigación, la docencia y la extensión académica, los niveles de conocimiento y comprensión de las materias propias del Desarrollo y la Seguridad Nacional y su vinculación directa con la Defensa Nacional.

Para realizar sus actividades, la Academia cuenta con un selecto cuerpo de profesores civiles y militares, de alto nivel, especialistas en las diversas ciencias y asignaturas que imparte en sus cursos.

La mayor parte de ellos pertenece a universidades nacionales o desempeñan altos cargos en la Administración del Estado o en los Institutos de la Defensa Nacional.

En los cursos regulares se imparten, entre otras, las siguientes asignaturas:

CIENCIAS MILITARES

Planificación Estratégica, Inteligencia Político Estratégica, Política de Defensa, Economía de Defensa, Logística.

CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Administración Pública, Desarrollo Social, Teoría Administrativa.

CIENCIAS ECONOMICAS

Economía, Evaluación de Proyectos, Planificación Nacional del Desarrollo, Políticas Económicas.

CIENCIAS POLITICAS

Ciencia Política, Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales, Geopolítica.

Las asignaturas enumeradas se complementan con el desarrollo de ciclos de conferencias dictadas por Autoridades Nacionales de Gobierno, del Poder Legislativo y Judicial, como asimismo con la ejecución de Paneles y Simposium llevados a cabo por expertos de cada uno de los sectores del quehacer nacional.

Visitas Profesionales a los principales centros productivos, instalaciones de la Defensa Nacional y Organismos de relevancia de la Administración Pública y Privada en la Región Metropolitana y la materialización de Viajes de Estudios a Regiones, configuran otro sistema de apoyo a los objetivos de los respectivos cursos regulares.

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS (A. N. E. P. E)

CUERPO DOCENTE

Brigadier General	FERNANDO ARANCIBIA REYES	Capitán de Navío	FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO
Embajador	MARIO BARROS VAN BUREN	Vicealmirante	JORGE LLORENTE DOMINGUEZ
Brigadier	GUSTAVO BASSO CANCINO	Mayor General	ALEJANDRO MEDINA LOIS
Abogado	PABLO CABRERA GAETE	Cientista Político	MARIA EUGENIA MORALES
Capitán de Navío (I.M.)	JOSE CACERES GONZALEZ	Abogado	MIGUEL NAVARRO MEZA
Coronel (C)	ALDO CADIZ COPPIA	Comandante de Grupo	RENATO NUÑO LUCO
Coronel (Av.)	CARLOS CASTRO SAURITAIN	Coronel de Aviación	RICARDO ORTEGA PERRIER
Ingeniero Comercial	JUAN CAVADA ARTIGUEZ	Ingeniero Comercial	ANDRES PASSICOT CALLIER
Brigadier General	MANUEL CONCHA MARTINEZ	Abogado	MARISOL PEÑA TORRES
General (B.A.)	SERGIO CONTARDO FLORES	Asesor Político	MARIO POLLONI CONTARDO
Abogado	JORGE CORREA FONTECILLA	General de Brigada Aérea	LEOPOLDO PORRAS ZUÑIGA
Ingeniero Comercial	EUGENIO CRUZ PINOCHET	Cientista Político	FRANCISCO ROJAS ARAVENA
Coronel (Av.)	ENZO DI NOCERA GARCIA	Economista	REINALDO RUIZ VALDES
Geógrafo	ULISES FAUNDEZ TEJOS	Brigadier General	JUAN C. SALGADO BROCAL
Coronel de Aviación	ADRIAN FIGUEROA ARRIAGADA	Ingeniero	EDUARDO SANTOS MUÑOZ
General de Brigada Aérea	SERGIO FIGUEROA GUTIERREZ	Profesor	KARL SIEVERS CARRASCO
Ingeniero Civil Industrial	AQUILES GALLARDO PUELMA	Capitán de Navío	FERNANDO THAUBY GARCIA
Vicealmirante	ALFREDO GALLEGOS VILLALOBOS	Mayor General	AGUSTIN TORO DAVILA
Abogado	FERNANDO GAMBOA SERAZZI	Mayor General	JUAN GUILLERMOTORO DAVILA
Cientista Político	GABRIEL GASPAR TAPIA	Mayor General	ENRIQUE VALDES PUGA
Cientista Político	GUILLERMO HOLZMANN PEREZ	Brigadier	JOAQUIN VALENZUELA MACHADO
Abogado	JÉANETTE IRIGOIN BARRENNE	Ingeniero Comercial	HAROLDO VENEGAS BAJAS
Brigadier General	HUMBERTO JULIO REYES	Coronel	JULIO VON CHRISMAR ESCUTI
Brigadier	GUSTAVO LATORRE VASQUEZ		

SUMARIO

	Página
Página del Director	7
- Clase Magistral señor presidente Corte Suprema <i>Roberto Dávila Díaz</i>	10
- Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD) Desarrollo Humano en Chile 1996 <i>Eugenio Ortega Riquelme</i>	27
- Seminario Internacional	35
* "Los Conflictos Internacionales y los Sistemas de Seguridad: Experiencias del Pasado y Perspectivas Futuras" <i>Roberto Arancibia Clavel</i>	35
* Prevención del Conflicto Internacional: El Rol Futuro de las Fuerzas Marítimas Conjuntas Combinadas <i>Martin Edmonds (Reino Unido)</i>	39
* Conflictos Internacionales y Sistemas de Seguridad: Experiencias del Pasado y Perspectivas Futuras <i>Carlos Luis Alfonso (Argentina)</i>	55
* Sistema de Seguridad Internacional: Perspectiva Europea <i>Peter Stania (Austria)</i>	66
* Sistemas de Seguridad Internacional Contemporáneos y sus efectos en la condición Estratégica de las potencias medianas <i>Miguel Navarro Meza</i>	75
* Comentarios finales a las Conferencias <i>Humberto Julio Reyes</i>	84
- Las Naciones Unidas y la Reforma Institucional en marcha <i>Juan G. Toro Dávila</i>	87
- La Soberanía del Estado. Expresiones concretas en el ámbito externo <i>Humberto Julio Reyes</i>	115
- Reflexiones sobre Inteligencia nacional <i>José Cáceres González</i>	133
- Periodismo en Tiempos de Guerra <i>Cristián Antoine Faúndez</i>	144
- Las 3 P del Poder (Un Estudio sobre el Poder Internacional de un país débil) <i>Luis A. Pons (Argentina)</i>	166
- Invitación a nuestros lectores y colaboradores	180
- Cartas	182
- Acontecer académico	184

PAGINA DEL DIRECTOR



Ya terminado el primer semestre de 1998 podemos afirmar que el año en su primera mitad, ha mostrado una gran dinámica internacional. Dos sucesos importantes llaman la atención, en primer lugar la crisis asiática y sus efectos en diferentes partes del mundo que nos demuestra en forma evidente cómo funciona la globalización de los mercados y en segundo lugar las demostraciones de poder nuclear efectuadas por la India y Pakistán, respectivamente, lo que hace revivir el peligro ya un poco olvidado de la

amenaza de su empleo en el mundo contemporáneo.

En la región, los sucesos más impactantes siguen siendo los permanentes encuentros entre la guerrilla y las fuerzas militares en Colombia, como asimismo la violencia interna en Guatemala. Las negociaciones entre Perú y Ecuador para alcanzar un acuerdo definitivo se han alargado pese a los esfuerzos que han hecho ambos países, como asimismo los Estados garantes del Protocolo de Río.

En el país, sin lugar a dudas el evento más importante ha sido el desarrollo de la Segunda Cumbre de las Américas, a la que concurrieron los Jefes de Estado de todos los países del continente y que demostró en forma fehaciente la capacidad de organización de nuestro país, como a su vez el lograr la aceptación de una agenda compartida por todos los asistentes. El tiempo dirá si los acuerdos tomados en los diferentes campos se harán o no realidad, aunque se han definido algunos mecanismos de seguimiento que auguran resultados concretos. En el ámbito vecinal, el reciente acuerdo económico con el Perú y la reanudación de conversaciones en relación a los aspectos pendientes del Protocolo Complementario del Tratado de 1929, como asimismo las reuniones que se han efectuado en diferentes niveles con Argentina, demuestran el interés de avanzar en el proceso de integración regional, pese a la falta de acuerdos en algunos aspectos específicos.

Nuestra Academia, por su parte, ha desarrollado su quehacer recibiendo los cursos correspondientes al primer semestre lectivo, como a su vez iniciando un nuevo Diploma de Seguridad y Defensa, con duración de un año, lo que significa una nueva modalidad, la que ha atraído un considerable número de alumnos. La Clase Magistral de inicio de nuestras actividades docentes estuvo a cargo del Presidente de la Corte Suprema, quien nos ilustró sobre la reforma judicial y su significado para la seguridad del país, cuyo texto acompañamos en este número. La Clase Magistral comprende una introducción en la cual se hace un breve recuento histórico, seguido de la tendencia mundial actual

a la modernización judicial; el proceso innovador en Chile; los frentes de la modernización y los aspectos complementarios.

En investigación, la Academia llamó nuevamente a un concurso para desarrollar una serie de temas de interés para nuestro Ministerio de Defensa y de la Academia en particular, el que contó con un importante número de postulantes, quedando finalmente al término del proceso seleccionados trece temas que se encuentran en elaboración. Asimismo, quincenalmente hemos tenido oportunidad de escuchar los resultados de las investigaciones efectuadas el año pasado, entre las que se destacan las relacionadas con adquisiciones de territorios por extranjeros y la relacionada con inversiones chilenas en los países limítrofes, entre otras, las que serán publicadas más adelante en Cuadernos de Trabajo. Estas instancias han permitido un diálogo muy enriquecedor con los académicos de la capital interesados en estos temas.

Entre las actividades de extensión de la Academia, destacamos en este número la conferencia dictada por Don Eugenio Ortega Riquelme sobre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano en Chile 1996, la que entrega antecedentes sobre el desarrollo humano de nuestras regiones y las diferencias que se producen entre ellas, aspectos muy importantes a la hora de implementar políticas de mediano y largo plazo y que fueron de especial interés para académicos y alumnos. Asimismo, entregamos un completo resumen de nuestro Seminario Internacional 1997 sobre los conflictos internacionales y los sistemas de seguridad que, gracias a la solvencia de nuestros invitados, muestran novedosas visiones desde Argentina, Austria, Chile y Reino Unido.

Junto a las materias anteriores, el lector podrá encontrar otros artículos que se relacionan al profundo proceso de reforma que está viviendo la Organización de Naciones Unidas, al siempre vigente tema del poder en las relaciones internacionales y muy relacionado con éste, los temas sobre soberanía del Estado e inteligencia nacional.

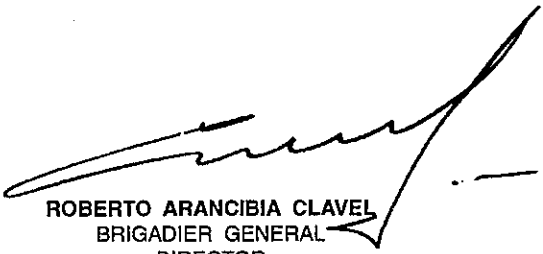
Es importante destacar en nuestras actividades con los alumnos el viaje al norte del país y las actividades efectuadas en Arica e Iquique con las autoridades civiles y militares, que permitieron reeditar una experiencia que no se hacía desde hace más de diez años, con excelentes resultados, gracias al espíritu de cooperación de ellas para dar a conocer la realidad regional como para mostrar la situación de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden en la región. Asimismo, se hace necesario destacar la interesante experiencia del viaje efectuado a Buenos Aires en el mes de Mayo, con todos los alumnos, el que permitió un fluído contacto con la Escuela de Defensa Nacional de Argentina y la realidad que vive dicho país en temas de Seguridad y Defensa.

Este semestre ha sido de mucha importancia para nuestro devenir, ya que el Congreso en sus dos Cámaras ha efectuado el análisis de las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, las cuales ha aprobado por amplia mayoría. Esta nueva realidad significa que nuestra Academia será reconocida, apenas se publique la Ley, como Instituto de Educación Superior, quedando facultada para entregar títulos de Magister y Doctor en materias de Seguridad y Defensa, tanto a civiles como a militares. Este reconocimiento llena de orgullo a todos sus integrantes que entienden la gran responsabilidad que asumirán ante el país para continuar su misión de hacer que la defensa y seguridad de él sea una responsabilidad de todos y cada uno de los chilenos.

En función de este reconocimiento tan anhelado, la Academia cambió su organización interna y creó el Departamento de Post-Grado que desde el inicio del año se encuentra trabajando arduamente para proponer a las autoridades correspondientes el programa de nuestro primer Magister. La tarea más importante que se ha realizado es una consulta a nivel académico de lo que la sociedad espera como producto de un curso de especialización en Seguridad y Defensa de esta naturaleza. Más de cien organismos e instituciones han sido consultados y sus respuestas, debidamente tabuladas en cuanto a perfiles, objetivos y contenidos. Entre ellos las diferentes autoridades del Ministerio de Defensa, autoridades de las Fuerzas Armadas, autoridades civiles, Universidades y Centros de Estudio y junto a ellos a un importante número de académicos interesados en estos temas. Simultáneamente se ha efectuado un análisis comparativo de programas parecidos en distintos lugares del mundo, con el fin de incorporar experiencias que puedan ser muy útiles para el objetivo que se persigue.

Nuestro objetivo es iniciar nuestro programa en 1999 y aprovechamos esta página para agradecer toda la cooperación recibida.

Al finalizar esta página informativa, queremos ofrecer nuevamente nuestras páginas para todos aquellos que quieran participar con ideas y propuestas en la temática de Seguridad y Defensa: una responsabilidad de todos.



ROBERTO ARANCIBIA CLAVEL
BRIGADIER GENERAL
DIRECTOR

"LA REFORMA JUDICIAL Y LA MODERNIZACION DEL ESTADO"

Discurso del Presidente de la Corte Suprema Dn. Roberto Dávila Díaz en la Clase Magistral dictada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

CAPITULO I

INTRODUCCION

Deseo iniciar la presente exposición manifestando la profunda satisfacción con que la hago. Constituye un motivo de legítimo orgullo el haber sido invitado por el Sr. Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Brigadier General don Roberto Arancibia Clavel, a dictar en su sede central una clase magistral que él precisó como «La Reforma Judicial y la Modernización del Estado», subrayando las referencias que pudieran haber respecto de la seguridad y de la defensa de la Nación en todo el multifacético ámbito que siempre, cualquiera que sea el lugar de la tierra, abarca la justicia.

Ante esta selecta invitación, no podría haberme sustraído por el respeto y consideración que me merece tanto esta Academia, su Director, Cuerpo de Docentes, Alumnado, y Distinguidos Invitados, como por la naturaleza de la materia escogida para esta oportunidad.

Debo agregar que para mí, reviste una íntima satisfacción porque me permite proyectar los principios legales lejos del foro en que habitualmente lo debo hacer, desde que asumí la Presidencia de la Corte Suprema, Alto

Tribunal de la República que inició su actividad al mismo tiempo en que comienza nuestra historia institucional.

Deseo insistir, a modo de introducción en el tema, en el carácter histórico que ha tenido de acuerdo a sus antecedentes fundacionales, nuestra Corte Suprema. Podríamos decir que junto a los Cabildos, ambos constituyen las únicas instituciones que la Colonia traspasó a la República, cuyos vestigios podemos encontrar en los primeros actos administrativos que realizó el fundador de nuestra nacionalidad, el capitán extremeño don Pedro de Valdivia.

En torno a la Plaza de Armas de Santiago del Nuevo Extremo empezó a nacer Chile. Muy luego después de la fundación de ésta se estableció el Cabildo, origen de nuestros Municipios, y se alzó frente a lo que hoy es el Palacio Arzobispal, la tarima de los castigos «el palo» en donde se sancionaba con la pena de azotes a quienes infringían la ley.

Tuvimos, pues, desde un comienzo, la simiente de la estructura administrativa del futuro Estado, que

implica el orden público, y la imagen de la justicia como garante de la paz social.

Inicialmente el movimiento emancipador no alteró la organización judicial colonial cuyo órgano de cima fue la Real Audiencia, antecedente histórico inmediato de lo que posteriormente sería nuestra actual Corte Suprema.

Recordemos que fue la Constitución de 1818 la que introdujo la alta denominación de «Suprema Corte de Justicia» como la Primera Magistratura Judicial del Estado, asignándole la superintendencia directiva, correccional, económica y moral ministerial sobre los tribunales y juzgados de la Nación.

Vale la pena para el contexto de esta exposición, agregar las referencias que a nuestro más alto tribunal o a la organización judicial en general, han venido conteniendo las diversas leyes fundamentales de la República, hasta llegar a nuestra actual Constitución.

Desde los albores de la Independencia de nuestro país, quienes dirigían sus destinos se preocuparon de dictar textos que revistiendo carácter constitucional, contuvieron siempre disposiciones que reconocían la existencia de una autoridad judicial independiente de los otros poderes del Estado, que se conocían en aquella época.

Así, en la Constitución de 1811, en su artículo 90 se lee «Autoridad ejecutiva no conocerá de causas de Justicia»; en la que se dicta en 1812

en su artículo 17 se expresa: La facultad judicial residirá en los Tribunales y los jueces ordinarios. Velará el Gobierno sobre el cumplimiento de las leyes y deberes de los magistrados, sin perturbar sus funciones. Queda inhibido de todo lo contencioso».

En la que se dicta en 1818, que es la primera que presenta características típicas de una Carta Fundamental -a las anteriores se les llamó Reglamentos Constitucionales- se contiene un capítulo dedicado al Supremo Tribunal Judicial y a las Cámaras de Apelaciones.- Su generación, competencia y normas que resguardan, derechos individuales.- Además, en el Capítulo Segundo prohíbe al Poder Ejecutivo intervenir en negocio alguno judicial, civil o criminal, contra persona alguna de cualquiera clase a condición que sea, ni por vía de apelación, ni alterar el sistema de administración de justicia, ni entender en los recursos de fuerza, que serán peculiares al Tribunal de Apelaciones.

Luego nos encontramos con la Carta Fundamental de 1823, que en cuatro de sus Títulos se refería al Poder Judicial, reglamentando los principios conforme a los cuales éste protege los derechos Individuales; otro dedicado a la Corte Suprema de Justicia, como primera magistratura del Estado; otro a las Cortes de Apelaciones y finalmente uno referido a los Juicios Prácticos. También prohibía al Ejecutivo inmiscuirse en funciones judiciales.

La Constitución de 1828, manifiesta que el ejercicio de la soberanía

delegado por la Nación en las autoridades que ella establece, se divide en tres poderes, que son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales se ejercerán separadamente, no debiendo reunirse en ningún caso en una sola persona o entidad.

La Constitución del año 1833, dedica su Capítulo VII al Poder Judicial, bajo el título «De la Administración de Justicia», denominación mantenida hasta la aprobación de la Carta Fundamental del año 1925, que vuelve a referirse al «Poder Judicial», robusteciendo así la tradición jurídica que ya se había afirmado en nuestro derecho constitucional, superando la antigua discusión sobre el carácter de la función judicial.

En el debate de la Constitución de 1925, hubo interesantes discusiones sobre el sistema de nombramiento de los Jueces; se discutió la idea de uno de los constituyentes de la necesidad de dar a la Corte Suprema iniciativa en la generación de las leyes; de otorgarle facultades para pronunciarse sobre la constitucionalidad de ellas, y para ello se incorporó en aquella Carta Magna el «recurso de inaplicabilidad», que se mantiene en la actual. También fue objeto del debate de los constituyentes la creación de los Tribunales administrativos, pero la norma sobre la materia incluida en la Constitución tuvo un carácter meramente programático porque hasta la fecha no se han establecido en Chile ni aún bajo el imperio de la Ley Fundamental que nos rige.

Se propuso que en la Carta Fundamental quedaran consignadas,

en forma taxativa las funciones de los tribunales; que la potestad disciplinaria y económica se entregara exclusivamente al Presidente de la misma, elegido por el pueblo; que el Senado tuviera influencia en la elección de los miembros de ella y que su Presidente nombrara a los demás integrantes.

La Constitución de 1925, al igual que la norteamericana, es consecuente al darle categoría de equivalencia al Poder Judicial en el mecanismo jurídico que integra junto con los otros dos Poderes clásicos. No obstante nuestra Ley Fundamental, como todas, no acierta al intentar darle carácter absoluto, porque lo cierto es, que no se trata de un Poder completamente independiente, ya que sus vínculos con los otros son muy estrechos, ni ejerce funciones absolutamente específicas y propias desde que diversos órganos gozan también de ciertas atribuciones judiciales, ni sus actuaciones dejan de repercutir en las de los otros Poderes, ni de influir a su vez en el Judicial, aquéllos.

En la Carta Fundamental vigente desde el 11 de marzo de 1981 -el Capítulo VI- se refiere al Poder Judicial, el artículo 73, nos enseña que la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los Tribunales establecidos por la Ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, o hacer revivir procesos fenecidos, todo lo cual

disponía ya la Constitución de 1925. En la vigente se ha agregado además, como limitación al Presidente y al Congreso, el no poder revisar los fundamentos o contenido de las resoluciones de los Tribunales, que no se encontraba en la Constitución anterior. No puedo dejar de recordar en esta oportunidad que las últimas acusaciones constitucionales intentadas en contra de algunos jueces de la Corte Suprema tenían su origen en resoluciones judiciales.- En definitiva ellas no prosperaron con los consiguientes sinsabores que debimos sufrir sus compañeros y su núcleo familiar como lo expresara en el discurso inaugural del año judicial 1998.

En la Carta Fundamental actual, para evitar situaciones producidas con anterioridad a ella, en cuanto a la forma de cumplir las resoluciones judiciales, en que los jueces debían solicitar el auxilio de la fuerza pública a las autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo, lo que más de una vez ocasionó serios problemas, en el inciso tercero del artículo 73 que se refiere a la facultad de **imperio** de los Tribunales, se dispone: «Para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten los Tribunales Ordinarios de Justicia y los Especiales que integran el Poder Judicial, podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública a ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieron. Los demás Tribunales la harán en la forma que la Ley determine».

Y tal atribución se refuerza aún más, si se lee el inciso final: «La autoridad requerida deberá cumplir sin

más trámite el mandato judicial y no podrá calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución que se trata de ejecutar».

En lo que se refiere al Poder Judicial en la Constitución Política de 1980, creemos que es el aspecto más trascendental, sin olvidar que en ella también encontramos una norma que pone término a la carrera judicial a los 75 años de edad. Igual norma tiene el Derecho Canónico para los Obispos y Cardenales. No conocemos otra y no olvidamos grandes estadistas que cumplieron altas y delicadas funciones en otros países con una edad mayor.

Esta brevísima referencia a nuestro Poder Judicial, representado por su Corte Suprema, en las diversas Constituciones que el país se ha proporcionado para fijar la estructura del Estado, la he estimado necesaria para subrayar un hecho muy importante, cual es el de la permanencia de la organización judicial chilena a lo largo de la historia del país, incluidos los períodos de conmoción cívica. La República ha tenido la sabiduría de mantener con muy brevísimas facetas de excepción incólume el sistema judicial imperante con respeto irrestricto a su independencia.

Es difícil mantener en una conferencia de esta naturaleza un ordenamiento prefijado en orden a desarrollar el tema principal de su convocatoria «Reforma Judicial y Modernización del Estado» sin verse inclinado a advertir esta situación de tratamiento que la Constitución Política

da al Poder Judicial, precisamente con esta denominación.

Nuestros tribunales son realmente independientes. Ningún chileno podría comprometer este atributo inherente a la esencia misma de la difícil tarea de administrar justicia. Sin embargo, no podríamos decir que el Poder Judicial respecto de los otros Poderes del Estado tiene igual autonomía de vuelo. Aún cuando ello pueda ser materia de un capítulo para desarrollar en otra oportunidad, sólo deseo apuntar que todo el proceso de modernización iniciado, en buena hora y al cual adherimos absolutamente, habrá de culminar cuando el Poder Judicial chileno alcance plenamente su autonomía económica.

Sin embargo nos parece útil reseñar brevemente la forma cómo ejercen sus funciones los Poderes Básicos del Estado cuya separación surge a partir de las ideas de los filósofos de la época de la revolución francesa, aún cuando basta la lectura de textos más antiguos para ver cómo el Soberano que concentraba la totalidad del Poder se desprende de parte del mismo hacia lo que hoy es el Poder Judicial, entrega la facultad de administrar justicia, y debe ceder otra parte hacia los órganos políticos colegiados.

Al referirse a esta materia la moderna doctrina constitucional prefiere hablar hoy día de preponderancia de

poderes más que de independencia o separación de ellos, porque cada uno de esos poderes realiza actos que le son propios o que realizan con preponderancia de otras autoridades sin perjuicio de la heterotutela. Para ello basta internarse en el campo de todas nuestras normas constitucionales y legales referidas a la organización de los Poderes del Estado para percatarse cómo el Poder Ejecutivo participa de la labor del Poder Judicial en el nombramiento de los jueces, al considerar en la elaboración de la Ley de Presupuestos la partida correspondiente para el Poder Judicial. Por su parte el Poder Legislativo dicta las leyes que necesariamente deben aplicar los jueces y tiene la facultad de acusar a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia por «notable abandono de sus deberes» y también interviene en la confección del presupuesto. Finalmente el Poder Judicial tiene la facultad a través del recurso de inaplicabilidad de declarar inconstitucional una ley que ha sido aprobada por el Congreso, en el caso particular que se le somete; debe pronunciarse sobre las peticiones de desafuero de los parlamentarios y hoy a través del recurso de protección se permite dejar sin efecto decisiones de los órganos administrativos. Este recurso fue incorporado a nuestra legislación por la actual Constitución Política de la República.

Así operan nuestros Poderes Públicos.

CAPITULO II

LA MODERNIZACION JUDICIAL, FENOMENO DE TENDENCIA MUNDIAL

A partir del término de la Segunda Guerra Mundial, la preocupación de las diversas comunidades nacionales por el mejoramiento de los sistemas judiciales imperantes en sus respectivos territorios tuvo en Europa una acentuada expresión.

Evidentemente hubo razones de política interna en esta motivación. Sin embargo, la opinión de los tratadistas se orientó hacia la fijación de doctrinas más o menos estatistas o más o menos liberales, según la idiosincrasia de cada país. Se pusieron de moda organismos tales como los Consejos Nacionales de la Magistratura, entidades colegiadas con representación de los Poderes Políticos: Ejecutivo y Legislativo; se produjeron impulsos muy fuertes en orden a innovar respecto del proceso criminal; surgieron nuevas fórmulas para la designación de los Magistrados, que en cierto sentido comprometían la independencia de todo el sistema.

La conmoción de la post-guerra golpeó diversos frentes en el campo del Derecho Constitucional que configuran la historia y la evolución propia de cada país, -como ya he dicho- especialmente europeos, que posteriormente alcanzaron a países de otros continentes, y muy especialmente a aquellos con escaso desarrollo o desarrollo mediano.

Podríamos decir que todo este fenómeno innovador en el ámbito de la justicia se desenvolvía de preferencia hacia las estructuras judiciales y no tanto a la revisión de los procedimientos. La evolución procesal sería acentuada por realidades muy distintas.

Estoy lucubrando en el terreno de apreciaciones teóricas, que pueden naturalmente variar según el punto de vista elegido.

A mi juicio la modernización judicial en el área del Derecho Procesal se ha venido a precipitar por fenómenos de carácter social y económico, influyendo en ambos aspectos el mayor desarrollo de la ciencia y de la técnica, en el grado que la naturaleza de cada cual lo admite.

En efecto, en lo social, la comunidad internacional se ha visto impactada por una refinada capacidad delictual, dotados sus autores por cuantiosos recursos y apoyos clandestinos de gran magnitud. El tráfico de drogas que a través del lavado de dinero enturbia las sanas reglas de la economía imperante, constituye la principal fuente de corrupción en el mundo, atentando a la salud espiritual y física de sus habitantes, y lo que es más delicado aún enturbiando a la sociedad ignorante e inocente con fuentes laborales aparentemente normales y hasta honradas.

En esta misma esfera social los delitos que atentan a la estabilidad familiar, el aborto y la manipulación genética, provocan reacciones morales ineludibles, inspiran la legislación y exigen un sistema judicial eficiente, expedito e inmediato en sus resoluciones.

Estamos pues frente a una capacidad delictual compleja y de variadas proyecciones, siendo éstas siempre vitales y esenciales para la recta convivencia del hombre en sociedad.

Por otra parte no puedo dejar pasar la oportunidad que en la Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de los países signatarios de la Declaración de Margarita del año pasado, a la que concurrí en representación de Chile en el mes de Marzo último, la corrupción y el tráfico de estupefacientes merecieron una especial y particular dedicación de los asistentes buscando cómo unificar las normas legales referidas a esos fenómenos o lacras sociales.

Por otro lado, luego de las economías estatistas tan en boga a partir de 1914, acentuadas por los regímenes totalitarios

adviene como fuerza reguladora de la economía, la política social de mercado y se abre el gigantesco frente de los mercados comunes. Este fenómeno habrá de producir -como ya lo produjo- la mayor preocupación por la eficiencia de los sistemas judiciales. Desde luego los mercados comunes dan origen a la natural tendencia no sólo de igualar las legislaciones que rigen el mundo del comercio, sino que también los sistemas procesales que deberán garantizar la administración de justicia en el recto cumplimiento de las convenciones pactadas.

Hoy, en el campo de las relaciones internacionales, los encuentros de dignatarios o de empresarios, tienen como punto importante de sus agendas acreditar que el país concurrente dispone de un sistema judicial independiente, honesto, eficiente y oportuno en la dictación de sus sentencias, mediante la aplicación de un sistema procesal que garantiza la inmediatez de sus resoluciones.

Por eso, al comenzar, decía que estamos viviendo un período de grandes reformas judiciales que se extiende a numerosos países en todos los continentes.

CAPITULO III

EL PROCESO INNOVADOR EN CHILE

El proceso innovador en Chile se esbozó durante el gobierno militar, empleando este verbo en el sentido de que el tema suponía una acción de

interés público proveniente tanto de las autoridades como de la sociedad en general, sin que se concretaran iniciativas trascendentes sobre la

materia. Si revisamos las crónicas de la época, nos percataremos que la preocupación colectiva apuntaba fundamentalmente a solucionar lo que se ha denominado «el retardo judicial», con especial énfasis sobre la necesidad de acelerar los juicios criminales, ampliar el ámbito del arbitraje y a la desjudicialización de algunas materias propias de la jurisdicción voluntaria.

Cabe advertir que durante todo el período republicano siempre se han dictado leyes en los campos del Derecho Civil, Penal, Procesal, Laboral y de Familia o Menores, que de alguna manera constituyen mejoramiento de las normas vigentes, sin llegar a constituir grandes reformas.

Durante el período de la transición que abarca la presidencia de don Patricio Aylwin y de la actual del Presidente Eduardo Frei, el proceso innovador alcanzó un gran ritmo, al punto de que hoy se encuentran vigentes o en trámite legislativo dos grandes innovaciones: la que introduce la oralidad en el juicio criminal y la que crea el Ministerio Público. A ellas agreguemos el proyecto que crea los Tribunales de Familia inspirado en la idea de unificar en ellos todas aquellas materias relacionadas con el Derecho de Familia que tiene un campo amplísimo tanto en el Derecho Civil -alimentos, tuición, visitas- como en el Derecho Penal cuando los que infringen el ordenamiento jurídico son menores de 16 años o mayores de esa edad y menores de 18 años que el Juez de Menores declara que obraron sin discernimiento en la comisión de algún hecho punible.

El sistema judicial constituye la orgánica completa que un Estado se proporciona para administrar justicia en su comunidad. Es la esfera constituida tanto por las Cortes y Juzgados como por aquellas entidades que les brindan apoyo en sus tareas jurisdiccionales, vale decir, la policía, investigaciones, laboratorios técnicos, cuerpo de gendarmería, servicio de registro civil, etc. En Chile cada una de estas entidades tiene su presupuesto asignado en la Ley General de Presupuesto de la Nación, los que no han sido suficientes para solventar y satisfacer sus reales necesidades, lo que se traduce en limitaciones muchas veces serias al oportuno cumplimiento de los requerimientos de los diversos tribunales del país.

Esperamos que el proceso modernizador de la justicia en Chile necesariamente deberá considerar la modernización de todo el sistema judicial. Es muy importante lo que se está haciendo, lo valoramos en todos sus alcances, pero siempre será necesario avanzar paralelamente en sus diversos cauces, aun a riesgo de hacer más lenta la aplicación plena de las reformas. Toda precipitación en este sentido puede desnaturalizar la alta finalidad social que ella persigue.

Vuelvo a retomar los diversos caminos de opinión en torno al proceso modernizador de la justicia en nuestro país.

Existe una copiosa literatura al respecto. Desde luego todas las Cuentas rendidas por los Presidentes de la Corte Suprema a partir de 1990

reiteran con mayor insistencia planteamientos anteriores que apuntan al mejoramiento substancial tanto de los procedimientos como sobre la urgencia de disponer de la infraestructura física adecuada y del necesario apoyo técnico a la gestión judicial. Esta documentación contiene válidos aportes a las iniciativas que ya se anunciaban y que a la postre han configurado el cuadro de las reformas que hoy fundamentalmente descansan en el proyecto del nuevo Código de Procedimiento Penal y en la ley que crea el Ministerio Público.

También son aportes significativos los elaborados por organismos técnicos provenientes del sector privado y del ámbito universitario.

La reforma a la justicia criminal recibió un notable empuje proveniente de la Fundación Paz Ciudadana y de la Corporación de Promoción Universitaria, que ya en 1994 habían elaborado un anteproyecto de ley proponiendo un nuevo Código de Procedimiento Penal basado en la substitución del sistema inquisitivo imperante por un sistema acusatorio, mediante la creación de un órgano especializado, el Ministerio Público, al cual corresponderá la instrucción criminal y la investigación de los delitos denunciados de acuerdo a técnicas modernas y en directa colaboración con los servicios policiales. Y naturalmente se le ha confiado la función «acusatoria» con lo que el nuevo procedimiento penal se aleja definitivamente del actual que reunía en una sola persona, el juez, aquellas funciones y la de dictar sentencia.

Será el tribunal integrado por tres jueces, todos abogados, quien conocerá del juicio oral.

En el nuevo Código como consecuencia del pensamiento de los estudiosos de que las penas privativas de libertad no resultan rehabilitadoras como se afirma y de que los medios alternativos para el cumplimiento de las penas demuestran un menor índice de reincidencia, se introducen algunas instituciones nuevas como la «suspensión del procedimiento», los «acuerdos reparatorios entre la víctima y el victimario», etc., sobre lo cual atendida la naturaleza de esta charla no es posible extenderse.

A los objetivos de la reforma se agrega el de establecer mecanismos procesales apropiados para permitir la participación de la víctima, aminorando los efectos gravosos del delito y favoreciendo la colaboración de los procesados con la administración de justicia mediante un juicio criminal público, oral y contradictorio.

Paralelamente a la preocupación comunitaria sobre el mejoramiento de la justicia, es menester agregar que el propio Poder Judicial inició un análisis interno de la situación real de la justicia a lo largo del país, habiendo convocado la Corte Suprema a Encuentros Regionales de Presidentes de Cortes de Apelaciones con participación de Autoridades Locales y del Ministerio de Justicia, a fin de establecer sus deficiencias y buscar las mejores fórmulas de solución tanto prácticas como legislativas. Estos Encuentros se desarrollaron a partir de agosto de

1993 hasta 1996, y ya están en preparación otros.

Significativo es que todas las materias abordadas en estos Encuentros en su contexto general, abarcan campos diferenciados, que naturalmente han requerido estudios particularizados. Estos campos dicen relación con lo jurisdiccional, lo administrativo, lo institucional.

Por la naturaleza de esta intervención, haré sólo referencia a alguna de las conclusiones pertinentes a lo jurisdiccional y a lo institucional, para que se pueda apreciar hasta qué punto el Poder Judicial chileno no sólo ha estado de acuerdo con el proceso modernizador de la justicia, sino que además lo ha impulsado con decisión.

Veamos algunos puntos que estos encuentros de Presidentes de Cortes consiguieron en los campos señalados.

EN LO JURISDICCIONAL:

Introducción de la oralidad, en grado mayor en los juicios menores y disminuida en los de mayor envergadura, para asegurar su inmediación, la publicidad y la celeridad de las actuaciones especialmente en materia penal.

Implementación de procedimientos de conciliación y arbitraje previo a las instancias judiciales.

Separación de las tareas jurisdiccionales, de las funciones administrativas que actualmente cumplen Cortes y Juzgados.

Revisión del sistema de la Asistencia Judicial Gratuita de modo de posibilitar a los sectores sin o de menores recursos para acceder a la justicia en igualdad de condiciones, instando a entidades privadas de beneficencia o corporaciones sin fines de lucro y a sectores empresariales para que participen en esta actividad de ayuda a la comunidad.

Establecimiento de sistemas de información a la comunidad sobre las instancias y procedimientos para acceder a la justicia, en especial de los sectores más modestos de la población.

EN LO INSTITUCIONAL:

Alcanzar la plena autonomía económica a fin de que la Corporación Administrativa administre con oportunidad y realismo judicial los recursos asignados al Poder Judicial, sin perjuicio del mantenimiento de los controles que resguardan la correcta inversión de los dineros públicos.

No cabe la menor duda que en todo el proceso de la modernización han existido distintos puntos de vista para abordar toda esta compleja materia. En el análisis de la misma se ha podido observar una evaluación más o menos privilegiada de los diversos aspectos que a juicio de varios han influido en lo que algunos han calificado de «crisis judicial en Chile» o «colapso del sistema judicial chileno». Algunos de estos aspectos han sido la carencia de tribunales suficientes para absorber la demanda judicial del país; las bajas remuneraciones que tradicionalmente

han afectado a los servidores judiciales; la relativa actualización de la preparación profesional de magistrados; a la carencia de una infraestructura física y técnica en apoyo de la gestión judicial; insuficiencia de los servicios complementarios en la administración de justicia y, muy en especial a la falta de los recursos que el erario nacional ha dispensado al Poder Judicial a lo largo de su historia. Cabe hacer presente en lo que respecta a este último punto, que la incidencia del gasto que implica el Poder Judicial en el gasto global del sector público, sólo alcanza al 0,86%.

En toda la apreciación de la situación judicial chilena, ha habido, sin embargo, una coincidencia generalizada de todos los sectores de opinión especializada: la modernización judicial chilena es un «asunto de Estado».

La vida institucional de todo país que ha alcanzado una madurez cívica importante, está constituida fundamentalmente por su Carta Magna, sus leyes orgánicas complementarias, que son las grandes reguladoras de la marcha general del Estado y de las relaciones de éste con su comunidad. A ello, debemos agregar los principios o normas de ética pública que también inspiran la vida interinstitucional, es decir, la interdependencia entre los Poderes Públicos por cuanto unos con otros constituyen los grandes engranajes que impulsan la maquinaria estatal.

Estas reflexiones responden al propósito de definir un asunto público, como «asunto de Estado» y a quien correspondería calificar una materia

como de preocupación preferente del Estado. Pero esta preocupación puede constituir una buena tesis para un doctorado y escapa al contenido de esta conferencia. Lo que sí me interesa subrayar es que de alguna manera no sólo algún hecho sino que más bien una realidad generalizada y de permanencia en el tiempo, que pueda deteriorar gravemente las bases de la institucionalidad, en sí puede ser un asunto de Estado.

Ahora, en la calificación de una materia como asunto de Estado, es en donde incide la cultura cívica de la sociedad, de los órganos de gobierno y de los poderes representativos del Estado.

Compartimos ampliamente la preocupación generalizada por el mejoramiento del sistema judicial imperante, y como me encuentro en la cátedra superior de esta Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, debo agregar que con mayor razón debe considerarse a la justicia como un asunto de Estado, por cuanto ella naturalmente influye en la seguridad y la defensa de la Nación, porque sin justicia todo es vulnerable. La sociedad que padece su ausencia puede ser fácil presa de un afán avasallador. Además, la justicia como garante del orden público y de la paz social tiene un gran lugar en las diversas atalayas que configuran la red de la seguridad nacional. Asimismo, y de manera preferente robustece los valores morales de reciedumbre y coraje que el país demanda de su pueblo para la custodia de su soberanía, que es su manifestación externa.

CAPITULO IV

LOS FRENTES DE LA MODERNIZACION

Este es un párrafo muy breve, el cual deseo abordar con el objeto de lograr una apreciación global del proceso de la modernización judicial que, dicho sea de paso, está inserto en el gran proceso modernizador del Estado.

Hoy día se habla de planificación estratégica para el quehacer de los organismos del Estado, lo que implica el diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones en torno a la labor que compete a cada servicio, de cómo lo está haciendo hoy y de cómo lo debe hacer mañana.

La modernización de los Estados es una preocupación universal y cada uno de ellos se encuentra afanado en fijar las bases de una gran planificación estratégica que los lleve a competir con eficiencia en un mundo cada vez más regido por economías de mercados regionales y por los principios del libre mercado, en el cual la emulación debe lograrse a las puertas mismas de cada país. Debo atenerme a apreciaciones puras y simples para no perder la línea central de esta conferencia, por muy interesante que sean sus aspectos complementarios. No obstante debo señalar que todo plan estratégico en orden a mejorar la gestión de una entidad, organismo de servicio público, supone necesariamente un análisis interno y un análisis externo de su comportamiento público.

El análisis externo nos indicará los factores exógenos que condicionan su

desenvolvimiento institucional, en tanto que el análisis interno nos indicará aquellos otros factores propios que en la entidad influyen en su funcionamiento en relación a la misión o tarea orgánica que le compete, en el caso nuestro, administrar justicia.

Con anterioridad me referí al retardo judicial y señalé que en gran parte éste se debe a factores externos al Poder Judicial y propios del sistema judicial, constituido en este sentido por todos aquellos organismos que coadyuvan en la administración de justicia. En nuestro caso, éstos organismos son Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Registro Civil, Servicio Médico Legal, Gendarmería de Chile y Servicio Nacional de Menores. Indudablemente que el sistema judicial como estructura orgánica y administrativa de servicio, en ambos extremos, el judicial propiamente tal, Cortes y Tribunales, y el administrativo público, constituido por los organismos ya mencionados, adolecen de deficiencias que afectan al sistema y que se traduce en un fenómeno de carácter negativo cual es el atraso judicial, es decir, la demora que los tribunales muestran para resolver los conflictos sometidos a su jurisdicción.

La autoridad ha entendido esta situación y recientemente la Sra. Ministra de Justicia ha esbozado toda una política de mejoramiento a los servicios dependientes de esa Secretaría de Estado, de acuerdo con

las necesidades detectadas como respecto de los requerimientos del Poder Judicial, acogiendo la inquietud expuesta por la Corte Suprema sobre la demora con que tales servicios han venido atendiendo sus requerimientos de acuerdo a la naturaleza de los juicios sometidos a la competencia de los distintos tribunales.

Hemos logrado avances significativos.

Las pericias sobre alcoholemias, cuya demora era excesiva, de seis meses han bajado a menos de un mes; la Corporación Administrativa con el Servicio Médico Legal, en tribunales de la capital han impulsado un plan piloto de funcionamiento de un servicio de lesionología forense móvil, de modo de agilizar la entrega de informes sobre lesiones menores requeridas por los tribunales. Asimismo, la Corporación celebró un convenio con el Registro Civil e Identificación que permite a los Juzgados del Crimen mediante la red informática obtener de inmediato los extractos de filiación y antecedentes prontuarios que se requieren en los diversos procesos.

Señalo estos avances que tienen significativas proyecciones y que no habían podido lograrse antes por no haberse dado el país un instante serio de reflexión en torno a la situación en que venía desenvolviéndose el sistema judicial chileno.

Desde el punto de vista interno estamos empeñados en mejorar nuestra gestión mediante una serie de medidas

para abordar y solucionar algunos puntos comunes de una crítica generalizada y muchas veces torcidamente expuesta. No es el caso de detallar tales medidas que en general tienden a mejorar la atención al usuario. Sin embargo, no cabe la menor duda que de un punto de vista interno el factor más decisivo en el atochamiento judicial ha sido la carencia de tribunales en número suficiente a la carga judicial que el país produce.

A partir de 1990 se acentuó la conciencia nacional sobre la flaqueza de la red de tribunales existentes, lo que positivamente se ha traducido en la creación de 54 juzgados a partir de aquella fecha, totalizándose en el país una dotación de 369 juzgados, los que deben absorber un ingreso anual de 1.908.058 causas con una variación anual ascendente de un 5 a un 6%. Los datos anteriores se encuentran señalados en el discurso con que se inició el año judicial.

Dichos antecedentes me permiten señalar que el proceso de la modernización, sin perjuicio de los hitos alcanzados, requiere de una actividad permanente -tal vez menos trascendente pero de gran importancia práctica- en orden a ir superando las causas exógenas que motivan la demora judicial o las motivaciones internas que retardan la labor de las Cortes y Tribunales. La primera tarea compete al gobierno porque requiere disposición de ley (Ley de Presupuesto) y la segunda es del resorte nuestro, es decir, de la Corte Suprema, y en ello, estamos empeñados.

CAPITULO V

COMPLEMENTOS EN EL PROCESO DE LA MODERNIZACION

A propósito del recargo de trabajo que recae sobre nuestros tribunales mencioné el ingreso anual de causas correspondiente a 1997, indicando la cifra de 1.908.058.

Si la dotación de tribunales alcanza en el día de hoy a 369 juzgados, tendríamos un término medio de ingreso de causas por cada uno de ellos de 5.170 causas al año, sin considerar el recargo habitual de las causas que no alcanzan a resolverse en ese período de tiempo. El cálculo evidentemente es simplista porque según la especialización y ubicación de los tribunales, muchos de ellos, tienen un ingreso bastante superior y otros, algo menor. Ustedes comprenderán que manejar más de 5.000 expedientes con el rigor procesal del caso es una tarea francamente abrumadora.

Estas consideraciones me movieron a plantear en mi reciente cuenta ante el Pleno de Ministros de la Corte Suprema, con ocasión de la inauguración del presente año judicial, la idea y conveniencia de analizar a fondo algunas iniciativas en orden a descomprimir el trabajo judicial.

Hemos visto que el proceso de modernización de la justicia en Chile se ha iniciado resueltamente en el campo del procedimiento criminal, en cuya urgencia -reitero- estamos absolutamente de acuerdo. Manifesté

en esa oportunidad, que ello sin embargo, no obsta a que el afán renovador se extienda a otros ámbitos propios de la competencia civil, laboral y de menores.

Este tema venía siendo abordado por mis antecesores en el cargo, estimando oportuno insistir en tal sentido. Adhiero plenamente a tales planteamientos también manifestados en todas las reuniones zonales y conferencias de Presidentes de Cortes de Apelaciones, a que aludí anteriormente.

Estos planteamientos pueden resumirse en las siguientes premisas orientadoras o complementarias de la modernización:

Separación definitiva de la gestión jurisdiccional de la voluminosa carga administrativa que deben sobrellevar nuestras Cortes y Juzgados.

Comprendo perfectamente las dificultades que este propósito ofrece. Precisar el perfil que deslinda lo jurisdiccional de lo administrativo, no es un asunto de simple determinación. Afirmo que hay que impulsarlo con sostenida voluntad y muy particularmente teniendo en vista la reforma penal, que requerirá la dedicación absoluta de los jueces sólo a la administración de justicia.

Tal como ya lo mencioné, en esta materia caben iniciativas que requieren de ley y otras que inciden en la facultad de superintendencia de la Corte, que son las menos, y muchas de las cuales ya estamos impulsando. Hoy, la Corte Suprema a través de la Corporación Administrativa y ésta en convenio con la Universidad Adolfo Ibáñez, en las Cortes de Apelaciones de La Serena, Talca y Valdivia, se encuentran desarrollando programas pilotos cuyo objetivo es mejorar la gestión administrativa en apoyo de la gestión propiamente judicial, simplificando métodos y prácticas, todo ello acompañado con la introducción de una tecnología avanzada y capacitación del personal en el empleo y manejo de los nuevos equipos informáticos. Ello según datos insertos en el discurso inaugural pueden conducir a una serie de economías en materia presupuestaria, como por ejemplo en el rubro personal.

El ahorro en horas funcionarias se ha traducido en una mayor prontitud del manejo judicial y en una considerable disminución de los gastos de operación.

La experiencia de estos planes pilotos esperamos muy pronto extenderlas a todas las Cortes de Apelaciones del país.

Otro capítulo significativo en orden a descomprimir el trabajo judicial, es el que se ha denominado «desjudicialización», de aquellas tareas que actualmente pesan sobre nuestros juzgados y que no constituyen conflicto entre partes, varias de las cuales recaen en la jurisdicción voluntaria.

En mi cuenta del 1º de marzo ya aludida, señalé que los juicios ejecutivos, cobranzas, posesiones efectivas, declaraciones de muerte presunta, y otras materias de parecida naturaleza -en el campo del derecho comparado- se resuelven en otras instancias. Agregué, que si apreciamos el recargo de nuestros Juzgados Laborales por las cobranzas previsionales y de nuestros Juzgados Civiles por las cobranzas de dinero, tendríamos que concluir que el Estado está prestando un servicio desproporcionado a aquellos usuarios que operan como demandantes, asuntos que por su naturaleza podrían resolverse mediante procedimientos insertos en esquemas administrativos de fácil expedición.

Otro horizonte hacia la desjudicialización de materias ofrece el arbitraje.

El arbitraje se encuentra muy extendido en países de gran desarrollo, particularmente en el campo comercial y laboral, practicándose a título individual y corporativo.

Importantes pasos hemos dado en este sentido. Sin embargo, podríamos avanzar aún más, creemos que este procedimiento se ajusta mejor al desenvolvimiento veloz que ha tenido la economía y a la interpelación cada día más efectiva entre las corporaciones representativas de la industria y comercio con sus propios afiliados, ante las cuales se ofrecen como mediadoras altamente calificadas para la solución de los conflictos que surgen entre ellos, incluso respecto de afiliados de distintas corporaciones por entendimiento entre éstas.

Cierro este capítulo insistiendo en que todo el proceso de la modernización reclama de una concepción generalizada que abarque todo el sistema judicial y observe faceta por faceta todas aquellas instancias que de una u otra manera afecten a la oportunidad de la justicia.

Esta tarea requiere de un análisis constante que estamos alcanzando compartidamente con el Ministerio de Justicia, que oportunamente se traducirá en la adopción consecuente de las medidas más recomendables.

PALABRAS FINALES

Señoras y señores:

Al iniciar mis palabras tuve expresiones sobre el agrado y especial satisfacción que experimenté cuando don Roberto Arancibia Clavel, Brigadier General y Director de esta Academia, me invitó a dar esta charla, que si bien preparé con especial dedicación, pienso que en cierta medida aún le resta un mayor contenido dada la complejidad del tema. Esta impresión se acentúa al saber que este auditorium se compone de tan altas personalidades, Académicos, Alumnos, Invitados Especiales, Parlamentarios, Subsecretarios, Funcionarios de Gobierno, Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas y de Orden, Rectores de Universidades y Académicos de otras Instituciones afines.

Me conforma saber que esta exposición, al menos cumple con el objetivo de proporcionar una visión amplia sobre lo que se ha denominado «Proceso Modernizador de la Justicia en Chile», y de las tendencias que otros países ofrecen sobre este mismo asunto público. No he pretendido otra cosa. También me satisface que estas reflexiones puedan dar contenido a un documento de estudio que ilustre a los

alumnos de esta Academia sobre la situación judicial en Chile, su pasado, presente y futuro.

El país está avanzando hacia una mayor calidad de vida de sus habitantes. Esta calidad de vida no sólo se mide por el bienestar físico que puedan alcanzar las personas; las comunidades son más exigentes en el resguardo de sus valores morales que nuestra Constitución recoge en su Capítulo III «De los Derechos y Deberes Constitucionales». Podrán faltar muchas cosas, pero de lo que no puede eximirse el país es de la justicia.

Anteriormente aludí al atraso con que la República ha entrado a preocuparse efectivamente de nuestro sistema judicial.

Fue en junio de 1991 cuando el Presidente de la Corte Suprema de ese entonces don Enrique Correa Labra, hizo entrega al Presidente de la República don Patricio Aylwin de un plan general sobre creación de nuevos tribunales; urgente mejoramiento de la infraestructura física de los locales, casas y edificios sedes de los Tribunales

de la República; aumento de las plantas de cargos de los tribunales con notable recargo de ingreso y muy baja dotación de funcionarios; desarrollo informático e implementación de una política de remuneraciones acorde con la función judicial. El documento planteó la idea de la gradualidad en el desarrollo de cada uno de los puntos.

El Presidente Aylwin acogió estos planteamientos dando origen a lo que él denominó «Plan Quinquenal», cuyo objetivo central era doblar en 5 años los ingresos del Poder Judicial, que a esa fecha 1991 alcanzaban a \$ 15.000 millones, en moneda de igual valor.

El plan quinquenal fue el inicio de una política en pro del mejoramiento del Poder Judicial chileno, y que hoy continúa con las grandes iniciativas reformistas que hemos señalado.

A ello cabe agregar que en el último semestre del año pasado se aprobó la Ley Nº 19.531 que establece el «Plan Cuadrienal de Mejoramiento de Remuneraciones del Poder Judicial», introduciendo nuevos conceptos para su regulación al incorporar bonos por desempeño y responsabilidad con lo

que es de esperar que la calidad del trabajo mejore bastante, lo que irá en beneficio de una mayor agilización en la administración de justicia y en particular en materia penal que es precisamente lo que más preocupa a todos los componentes de la sociedad.

Nuestra Corte Suprema en diciembre del presente año alcanzará 175 años de existencia. En consecuencia siempre ha Estado comprometida con el desarrollo histórico de Chile, manteniendo el vigor y rigor de la justicia chilena, no obstante los precarios recursos que año a año se fue asignando.

El país ha empezado a ponerse al día con el Poder Judicial. Es una tarea de todos y es una misión fundamental para el crecimiento de nuestra Patria como garante de la paz social y en resguardo de bienes e intereses, espirituales y materiales que en toda sociedad son vitales para traducir el presente en un porvenir más venturoso.

Aquí en esta alta Academia reitero mi optimismo y fe en el éxito de este superior empeño.

He dicho.



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). DESARROLLO HUMANO EN CHILE 1996

EUGENIO ORTEGA RIQUELME
Sociólogo. Coordinador Proyecto PNUD
de Desarrollo Humano en Chile

Un estudio sobre el Desarrollo Humano en Chile, resulta vital para conocer el presente y a la luz de antecedentes anteriores, poder proyectar el futuro.

En este informe se plantean alcances respecto de los desequilibrios espaciales existentes en Chile.

Asimismo es interesante definir qué se entiende por desarrollo humano y los indicadores actualmente considerados para evaluarlo.

¿Por qué informe sobre este tema en Chile?. Fue la iniciativa del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en su mensaje al país en Mayo de 1995, en que invitó a reflexionar sobre Chile y su futuro, lo que nos llevó a proponer al Gobierno este estudio financiado con recursos propios de Naciones Unidas. En aquél mensaje, el Presidente expresó: "El reto para nosotros es muy simple: construir un país a escala humana, para 14 millones de chilenos en que todas las dimensiones que unan el ser con el tener, sean de calidad".

Nuestra intención con este informe es hacer un aporte en esa dirección, entregando elementos objetivos para un debate que ayude a descifrar y hacernos conscientes de los procesos profundos que se desarrollan en

nuestro país. El comprender nuestro proceso de desarrollo, nuestra evolución social y política institucional, más allá de los éxitos que el país presenta, puede servir para perfeccionar lo que hemos hecho bien y rectificar nuestras deficiencias. Creemos que nos hace bien este esfuerzo en momentos en que algunos resaltan sólo los éxitos, no observando en forma objetiva nuestros vacíos y deficiencias, acercándose a un peligroso conformismo.

¿De qué se trata este informe? En él se presenta una primera aproximación a los desequilibrios espaciales en el desarrollo de Chile, sus logros y sus carencias en la distribución equitativa de las oportunidades en las diversas regiones y comunas. Esta inequidad espacial tiene importancia no sólo para el desarrollo de cada región o comuna

sino que, como argumentamos en el Informe, impacta fuertemente las posibilidades de desarrollo general del país.

Más aún afirmamos que, desde la óptica del desarrollo humano, los obstáculos espaciales para la realización de las personas y de las comunidades son también una merma en la creatividad y en la iniciativa del conjunto país.

¿Qué entendemos por el desarrollo humano?. Naciones Unidas ha propuesto a la comunidad internacional, desde 1990, una nueva conceptualización del desarrollo que nace desde la vocación esencial del sistema, como es ayudar a preservar y desarrollar la vida y los derechos de cada ser humano en el planeta. Todo ello en un contexto de paz, de libertad y equidad.

El enfoque del desarrollo humano no es nuevo en su origen, pero sí lo es en su actual formulación y énfasis. Recuerdo aquí aquella frase que señala que, muchas veces "las cosas obvias por calladas se olvidan". Este es el caso de la centralidad del ser humano como sujeto y beneficiario del desarrollo.

Más específicamente, el concepto del desarrollo humano se refiere al aumento de las oportunidades de las personas para lograr la capacidad de ser sujeto activo y creador en el proceso de desarrollo. Lo anterior implica enfatizar que el objetivo final de una sociedad no debe ser el mero crecimiento económico. Antes bien, éste debe ser considerado sólo un medio para el logro del verdadero objetivo cual es el desarrollo humano.

El desarrollo humano propende a la potenciación equilibrada de todas las llamadas "forma de capital", entendiendo en la expresión "capital", antes que un economicismo de los términos, una analogía útil para representar nuestro esquema analítico. Así, junto al capital entendido como disposición de recursos naturales, financieros o productivos, se puede hablar analógicamente de capital humano y capital social. El primero se refiere a un conjunto de capacidades que las personas acumulan en el tiempo en salud, conocimientos, habilidades técnicas y disposición al trabajo y a la iniciativa. El capital social, por su parte, expresa la acumulación histórica y cultural por parte de la sociedad de un conjunto de valores, instituciones, normas y tradiciones que subyacen en los modos de relación y organización de las personas.

De este modo, el capital social involucra la capacidad institucionalizada de organización y acción colectiva de las sociedades y grupos para movilizarse en pos de objetivos comunes y adherir a éstos por la vía de la autorregulación social. Hoy observamos la noción de capital social como elemento central del desarrollo, cuya carencia dificulta la creatividad, la participación y la sustentabilidad social del desarrollo.

Dado este cambio en el enfoque del desarrollo, se ha requerido elaborar nuevos instrumentos que permitan medir el nivel de evolución de cada país. Así, si en las visiones anteriores que privilegian el crecimiento económico, el indicador por excelencia era el Producto Interno Bruto per cápita,

ahora el PNUD propone el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como herramienta sintética de evaluación.

El IDH es una operacionalización que, por cierto, no agota toda la riqueza del concepto de desarrollo humano. Como se ha dicho, "el índice no es el concepto". El IDH busca representar aquellos elementos comunes y mínimos, centrales para la vida de todas las personas, en cualquier sociedad del mundo. Para ello se definen tres dimensiones esenciales: la salud, la educación y los ingresos, medidas ellas en función de indicadores relevantes. La estructura metodológica del IDH, que sintetiza tres dimensiones, que por lo general se presentan por separado, es una resultante del esfuerzo hecho por el PNUD por construir un índice comparable entre países, lo cual requirió escoger un número reducido de indicadores, para los cuales se contara con información estadística completa y confiable y con capacidad discriminativa entre países.

Lo anterior se refuerza con la idea del PNUD, que sostiene que este indicador deber ser considerado como una **medida mínima**, ilustrativa de "...la capacidad de la gente para lograr vidas largas y sanas; comunicarse y participar en las actividades de la comunidad, contar con recursos suficientes para conseguir un nivel de vida razonable...".

De este modo, el índice permite vincular niveles de crecimiento del PIB con condiciones de acceso a la salud y educación, en la hipótesis de que no existe una relación mecánica entre crecimiento económico y desarrollo

humano. Antes bien, este último será el resultado del impacto conjunto del crecimiento económico y de una serie de otros condicionantes por los cuales debe velar el conjunto de la sociedad.

Por lo anterior, el PNUD propone que cada país se mida a sí mismo según sus propios niveles mínimos que den cuenta de su específico nivel de desarrollo humano. Es así como en nuestra investigación asumimos ese desafío, desarrollando, a partir del IDH original, metodologías ad-hoc para nuestro país.

De la experiencia acumulada en los Informes Mundiales, ha quedado claro que el Desarrollo Humano no es un proceso que se distribuya uniformemente al interior de cada país. Por el contrario, es posible apreciar significativas diferencias fundadas tanto en lo socioeconómico, lo étnico, lo etario, lo relativo al género o lo espacial, entre otras.

De allí la necesidad de desagregar el IDH al interior de los países para dar cuenta de esas disparidades.

En el caso del primer Informe nacional de Desarrollo Humano la dimensión escogida fue la territorial. Esta decisión obedece a que, más allá de la ausencia de estudios empíricos que dieran cuenta de las disparidades espaciales al interior del país, esta dimensión contiene - y en alguna medida refuerza - las otras fuentes de inequidades.

El diseño general de la investigación buscó abarcar en forma integral los distintos factores dinámicos del proceso

de Desarrollo Humano. Así, un primer factor eje del estudio lo constituye la ya anotada medición del nivel actual de Desarrollo Humano del país. Esto define y evalúa las metas del objetivo a alcanzar. Junto a éste se analizaron la competitividad y el gasto social regionales, como factores que por vías distintas, pero complementarias,

dinamizan y potencian el proceso de desarrollo.

Finalmente, el análisis de los factores socio-políticos referidos a la acción colectiva, da una mirada a la integración y participación social regional, único contexto en el cual el verdadero Desarrollo Humano es posible.

PRINCIPALES CONSTATAIONES O RESULTADOS DE ESTE ESTUDIO:

- 1.- Se observó, en los últimos 10 años, un aumento significativo del desarrollo humano en todas las regiones.
 - 2.- En esos 10 años, las regiones que más aumentan su desarrollo humano son aquellas que aparecían en 1982 como las más rezagadas. En ese año sólo 3 sobrepasaban el nivel 0.800 del IDH, valor umbral de lo que a nivel internacional se considera alto nivel de desarrollo humano. Sin embargo en 1992, 11 ya han superado esta meta, quedando rezagadas la región de la Araucanía y la de Los Lagos.
 - 3.- En ambos años y en la mayoría de los indicadores parciales y en el IDH globalmente considerado, las regiones de la zona centro sur, con alta influencia rural (desde la VI a la X), ocupan los últimos lugares del ranking regional, siendo las de menor nivel de desarrollo humano relativo.
 - 4.- A la cabeza del ranking se mantienen las regiones extremas
 - 5.- Otro rasgo sobresaliente de la evolución regional del desarrollo humano se refiere a que en diez años se aminoran sensiblemente las disparidades interregionales. Especial mención merece el desempeño de las regiones como: IV, VII, VIII y XI Regiones que son las que más se acercan al promedio nacional durante ese período.
 - 6.- No obstante la relativa mayor homogeneidad entre el IDH de las regiones, al analizar el comportamiento y los logros de ellas en cada dimensión del Índice, aparecen las especificidades propias de los distintos "perfiles" del desarrollo regional.
- Así, en algunas regiones, es la dimensión salud, la de mejor

desempeño (por ejemplo Tarapacá), en tanto que en otras, lo es la de educación (como en Magallanes); o bien, en algunas regiones el logro en la dimensión ingresos supera al logro educativo (Araucanía y Los Lagos), entre otras situaciones.

Lo anterior enfatiza lo inapropiado de las políticas uniformes para todas las regiones. Por ello se hace cada vez más vital profundizar la descentralización, sobre todo en la asignación de recursos, para que cada región tenga la posibilidad de concentrar sus esfuerzos en las áreas que le son prioritarias.

Esto es lo que señalamos, en nuestro informe, como la necesidad de reconocer la diversidad regional de Chile, también al momento de la definición de objetivos, políticas e instrumentos para el desarrollo regional, lo cual es un argumento adicional a la necesidad de profundizar la descentralización.

- 7.- Un aporte especial de nuestro Informe es la medición de un IDH específicamente diseñado para la realidad chilena, que llamamos IDH- "densificado", porque hemos agregado a su cálculo más indicadores, los cuales nos plantean exigencias de logro mucho más significativo, como es el caso de la Región Metropolitana, que baja del segundo al quinto lugar de la clasificación. Junto a lo anterior, este "IDH-

densificado" nos ratifica la existencia de perfiles regionales específicos y distintos de cada región.

- 8.- En esta misma perspectiva profundizamos el estudio de la desigualdad espacial, sobre la base de la elaboración del IDH por comunas para las distintas regiones, en función de la información disponible en la CASEN 94 (se analizaron 199 comunas). Los principales hallazgos de ese ejercicio, refuerzan las enormes disparidades espaciales, existiendo comunas como Vitacura y Ranquil, cuyas distancias en los niveles de desarrollo humano es semejante a la distancia que separa a Canadá de Ghana.
- 9.- Además, a partir del análisis comunal se constata la importancia de la reproducción de las disparidades nacionales al interior de la región.
- 10.- Por otro lado, en ninguna región del país, las mujeres tienen las mismas oportunidades que los hombres. La fuente general de dicha disparidad es la dimensión ingresos y la participación laboral, observándose tanto en salud como en educación, logros parejos entre ambos sexos. Lo anterior refuerza la tesis de la importancia de los aspectos socio-culturales como fuente de la discriminación hacia la mujer.
- 11.- En cuanto a la competitividad, por su parte, la medición hecha

especialmente por el PNUD para el caso chileno, muestra que la región Metropolitana constituye el centro económico del país, puesto que no sólo concentra la mayor parte de la población y de la generación del PIB, sino que además presenta los mayores niveles de la competitividad global.

Las regiones geográficas extremas, tanto del norte como del sur, presentan niveles intermedios de competitividad, pero tienen un peso relativamente pequeño en cuanto a población e ingresos (I, II, XI y XII Regiones).

Por su parte, las regiones centrales con presencia urbano-industrial - Valparaíso y Bío-Bío - presentan niveles intermedios de competitividad a la vez que una mayor significancia en cuanto a población e ingresos. Finalmente, las regiones donde no se han potenciado suficientemente los factores de competitividad son aquellas con presencia rural-agrícola, localizadas en el área centro-norte y centro-sur del país (IV, VI, VII, IX y X Regiones).

- 12.- Ese dispar acceso a las condiciones de competitividad podría distorsionar aún más los logros del desarrollo humano si no fuera por la acción correctiva impulsada desde el Estado a través del gasto social como instrumento de redistribución de las oportunidades.

El Estado realiza además esfuerzos importantes por

aumentar la discrecionalidad o autonomía que se otorga a los gobiernos regionales para administrar los recursos de la inversión pública regional.

No obstante, subsiste como un tema pendiente el aumento del volumen global de recursos que del total del gasto público se destina a las regiones para su desarrollo.

Por otro lado, en este estudio se comprueba que, si bien el volumen del gasto social ha aumentado considerablemente, su distribución (en términos del porcentaje del mismo que recibe cada región) se mantiene prácticamente inalterable desde hace 9 años y es independiente de la situación socio-económica de cada región.

Ello hace necesaria la evaluación de los mecanismos de asignación regional del gasto social.

- 13.- La idea relevante que se concluye a partir del análisis de los aspectos socio - políticos en las regiones es que el Desarrollo Humano debe ser el resultado de la acción directa de los actores, personas e instituciones que viven en las distintas regiones del país y no sólo del gobierno y de los mecanismos de poder centrales. En un enfoque de Desarrollo Humano, resulta determinante que los distintos componentes de las sociedades participen en los

procesos que conforman sus vidas. En este sentido, es importante una descentralización democrática y la eficiencia regional. Es pues la participación una fuerza que imprime autorespeto y dignidad socio cultural a los ciudadanos.

En términos de gobernabilidad, los principales límites de los actuales procesos de descentralización se refieren a una posible debilidad en la legitimidad, tanto de las actuales estructuras institucionales, como de los sistemas políticos de toma de decisiones.

Entre los informantes claves seleccionados existe una crítica contra la estructura institucional actual y contra el centralismo decisonal, particularmente entre aquellos que hablan por la sociedad civil. Sin embargo, también se percibe un descontento

con el centralismo en el interior de las mismas regiones.

Finalmente, también existe una percepción relativamente generalizada a todas las regiones, que de no mediar cambios importantes, las desigualdades económicas y sociales se mantendrán o incluso aumentarán. Se presiente además, que aquellos sectores más dinámicos de las economías regionales incorporarán crecientemente tecnología de punta, prescindiendo cada vez más de mano de obra propia de la región.

En general, da la impresión que desde la lógica de las regiones se está demandando una mayor democratización política, como un mecanismo que además permita una mayor equidad y una mayor participación en los procesos productivos.

HAY CONDICIONES PARA IMPULSAR UN GRAN ACUERDO NACION-REGIONES.

Chile debe asumir su diversidad regional y las diferencias socio-económicas que en ellas se pueden encontrar. Para ello el Informe señala que, como pocas veces en la historia de Chile, existen hoy condiciones económico-sociales y oportunidades nacionales e internacionales para impulsar un gran acuerdo nación-regiones. La necesidad de este acuerdo o "pacto" radica en la urgencia de corregir las desigualdades espaciales

del desarrollo económico; la importancia de asumir la diversidad de los problemas y potencialidades regionales, y el desafío de incentivar a las regiones a ser sujetos activos de la descentralización.

En efecto, una de las proposiciones que emanan del Informe es identificar, de acuerdo a las estrategias de desarrollo de cada región, sus áreas críticas. Sobre la base de ello, será

posible acordar las políticas que permitan desatar los puntos negativos que tienen amarrado a Chile al centralismo y a la desigualdad. Así, se podrían estructurar metas específicas de Desarrollo Humano por región, aumentando los IDH en las comunas más pobres, mejorando la competitividad y aumentando la eficacia del gasto social.

Un acuerdo nación-regiones requerirá de la participación sociopolítica del conjunto de actores existentes en cada región. También será necesario continuar impulsando una descentralización de las decisiones, las competencias y los recursos, lo que constituye una de las maneras de promover participación, eficiencia y equidad.

Se requiere también aumentar - significativamente - el acceso a la igualdad de oportunidades a nivel de personas, comunas y regiones. Lo anterior - según estudios recientes en diversos países - es un factor importante de una estrategia para expandir la productividad y la competitividad. El desarrollo equilibrado requiere la

promoción de la capacidad empresarial en las regiones, en función del desarrollo humano. Es necesario también enfrentar la macrocefalia de la Región Metropolitana que afecta negativamente la calidad de vida, tanto del resto de las regiones del país, como la de sus propios habitantes.

Para todo ello, el PNUD plantea que se debe impulsar el fortalecimiento de la sociedad civil regional en la gestión de actividades, autonomizando la capacidad de acción colectiva asociada a la modernización y a la eficacia. En síntesis, con el "pacto nación - regiones" proponemos revitalizar la tarea de la descentralización, para perfeccionar la democracia, el desarrollo y la integración social.

Resulta vital que todo lo anterior debe fundarse en un horizonte de sentido compartido por todos en cada región y a partir del **capital social** y la identidad local específica de cada una. La fuerza de esos elementos será el verdadero motor endógeno que posibilitará, en el futuro, un desarrollo social y especialmente equilibrado.



SEMINARIO INTERNACIONAL

"Los Conflictos Internacionales y los Sistemas de Seguridad: Experiencias del Pasado y Perspectivas Futuras"

11 de Noviembre de 1997

**Palabras iniciales, BGL. ROBERTO ARANCIBIA CLAVEL, Director de la
Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.**

*Es particularmente grato para el Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, en nombre de quienes trabajamos en este lugar, darles a todos y cada uno de ustedes la más cordial bienvenida a este nuestro último Seminario del año 1997 que, a diferencia de los anteriores, tiene carácter de internacional, lo que nos permite asegurar una visión más global del tema que abordaremos. Nuestros seminarios anteriores estuvieron enfocados particularmente al tema de la globalización y sus efectos en el Estado-nación, como asimismo a los procesos de integración que estamos viviendo. En ellos los temas del conflicto y la seguridad estuvieron presentes, pero no en la forma específica como pretendemos tratarlos en el Seminario que hoy inauguramos y que hemos titulado **"Los Conflictos Internacionales y los Sistemas de Seguridad: Experiencias del Pasado y Perspectivas Futuras"**.*

El objetivo que pretendemos alcanzar es verificar a través del análisis, la reflexión y la discusión, la visión que existe en cuanto a los

conflictos internacionales y su proyección al futuro, desde una perspectiva europea y también regional por un lado, y por el otro verificar qué aproximaciones multilaterales o de otro tipo se han adoptado en Europa y en la región que permitan abordar la nueva realidad.

Para lograr lo anterior hemos convocado a un grupo de expertos europeos y regionales que nos darán su visión con respecto al tema, los que serán presentados a ustedes en breves momentos más. Hechas estas precisiones quiero compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el tema que nos ocupa que espero sean provocativas, para luego dar paso a las presentaciones de nuestros distinguidos invitados.

Mucho se ha dicho, por distintos especialistas en este último tiempo, que estamos ante un orden mundial que necesariamente se aleja del conflicto y privilegia la cooperación. Lo que parece cierto en cuanto a la rivalidad entre los dos grandes bloques que se formaron después de la II. GM. no lo parece tanto

entre los diferentes Estados-naciones librados de alguna manera de la tutela de estos bloques. En efecto otros autores y observadores de la realidad mundial sostienen sin embargo, que el temor de una conflagración nuclear ha sido reemplazada por una incertidumbre que hace al mundo en que vivimos más inestable, donde se presentan dos fuerzas antagónicas: por un lado una creciente globalización y por otro lado una corriente de fragmentación. Fácil es entender el tema del conflicto cuando hablamos de fragmentación, donde los estímulos, ya sea de nacionalismos exacerbados, pretensiones de autonomía, consideraciones religiosas, étnicas o históricas, hacen evidente la presencia de intereses antagónicos entre los grupos que quieren escindirse y los poderes centrales que se oponen a cualquier cambio del statu quo existente. No lo parece tanto, sin embargo, cuando estamos hablando de fenómenos que se producen en el contexto de la globalización, particularmente en los cada vez más frecuentes procesos de integración que se producen en las distintas regiones del globo. Algunos sostienen que de por sí estos procesos alejan cada vez más las posibilidades de conflicto, porque al existir intereses comunes en distintos campos necesariamente éstas se alejan. Otros, sin embargo, a los que suscribimos, sostienen que necesariamente un aumento en el flujo de relaciones reales entre Estados-naciones pueden generar, si no se toman medidas preventivas adecuadas, nuevos conflictos, al aparecer intereses antagónicos en determinadas materias que ayer no se producían al no existir

relación en tales aspectos. En este mismo contexto, algunos autores incorporan al análisis otros componentes que pueden hacer más inestables las relaciones, que es el tema de las percepciones. Estas están presentes como sabemos, ya sea en la opinión pública como también en los grupos que toman las decisiones. Cuando éstas son negativas, debido a experiencias históricas vividas o a otro tipo de experiencias recientes entre los Estados, necesariamente pueden generar desconfianzas que alteran la relación ideal que se busca. A lo dicho hasta aquí, creo que se hace conveniente aceptar también la existencia de ciertas realidades concretas que no escapan a lo que hoy se ha dado en llamar los conflictos tradicionales, donde no se han resuelto problemas tan concretos como los de delimitación geográfica y que a menudo generan fricciones que alcanzan incluso desenlaces con uso de la fuerza militar.

En este contexto que hemos señalado, parece conveniente agregar la potencialidad de conflictos que existen por la cada vez mayor relevancia que están adquiriendo actores transnacionales de gran poder, cuyos intereses en variadas situaciones pueden ser antagónicos con los Estados-naciones.

No pretendo, ni mucho menos, agotar este tema en estas palabras iniciales, sino por el contrario, sólo afirmar la complejidad que el tema adquiere en este mundo nuevo en que vivimos. Corroborar además, que necesariamente en este mundo cada día más competitivo, se generan

conflictos, justamente por la incompatibilidad entre quienes interactúan. Sabemos que buscar su erradicación definitiva es utópico, por lo que se hace necesario aprender a convivir con ellos y entender que coexisten con la integración y la cooperación. Por lo tanto, no se trata de tener una visión fatalista y belicista con respecto al tema, sino comprender que aún en una relación de conflicto puede haber cooperación entre los actores enfrentados, toda vez que el conflicto se desarrolla de acuerdo a ciertos parámetros o normas mutuamente aceptados.

Creemos que la cooperación se facilita, entre otros factores, ante la preexistencia de una compatibilidad de normas y aspiraciones, como asimismo ante la percepción independiente, pero compartida, de una amenaza a la seguridad. Lo anterior, nos permite entonces incorporar a nuestro análisis los sistemas de seguridad. A éstos los vemos como una forma altamente evolucionada de cooperación donde se hacen esenciales los factores ya señalados.

Nuestra región posee la experiencia del TIAR, el cual ha sido totalmente sobrepasado por los acontecimientos, y creo que no me equivoco en afirmar que de ello hay pleno consenso en la región. Las experiencias de integración económica en la región, tanto las del pasado como las actuales, no han generado todavía instancias para configurar un sistema de seguridad regional. El problema básico es que, en la conformación de esquemas de cooperación en materias de seguridad,

los factores de continuidad, como los históricos y geográficos, tienen mayor peso que los elementos de cambio como los políticos y económicos.

Ante la dificultad de coincidir en percepciones comunes frente a problemas de seguridad compartidos, es mejor avanzar con extrema prudencia sin amarrarse a esquemas o agendas demasiado rígidas.

El gobierno de Chile a través del Libro de la Defensa, ha hecho algunas precisiones con respecto a este tema que creo conveniente recordar para agregar otro punto a nuestro análisis. Se plantea "que siempre existe la posibilidad de diseñar nuevos esquemas de cooperación militar y los países del continente pueden, eventualmente, manifestar su interés por hacerlo. Si bien es cierto - continúa el libro - que la ausencia de una amenaza militar creíble sobre el Continente que provenga del exterior, elimina una de las condiciones básicas en que se sustenta ese tipo de instituciones, debe considerarse que una sólida complementación económica favorece una cierta integración política, lo que podría hacer conveniente diseñar un mecanismo de cooperación militar regional, si no contra amenazas militares externas al conglomerado de países integrados, sí con el propósito de darle respaldo y mayor credibilidad en cualquier negociación entre bloques".

Más adelante plantea "que cualquier mecanismo de cooperación militar que se quiera establecer y en el cual nuestro país se involucre, deberá considerar la protección de los intereses

superiores de Chile, así como los principios de Relaciones Internacionales a los que nuestro país adscribe, fundamentalmente el respeto a los tratados internacionales y la opción por la solución pacífica de las controversias". Luego agrega que "en ausencia de una amenaza externa de tal carácter que, a cierto nivel, homologue las situaciones de seguridad enfrentadas por cada país de la región, el panorama continental se modifica, apareciendo las diferencias entre ellos. Siendo así, el debate sobre los problemas de la seguridad regional debe tener en cuenta que los Estados continentales son de tamaños distintos, ejercen diverso grado de control sobre sus territorios nacionales, poseen un abanico variable de organismos de seguridad y defensa en términos de número, desarrollo y eficiencia, y se ubican en áreas geográficas disímiles y singulares desde el punto de vista de sus características geopolíticas y estratégicas. Estos rasgos singulares explican por qué es variable la forma en que un mismo problema de seguridad impacta sobre los países del Continente, de tal manera que, lo que unos pueden considerar una amenaza global, otros lo perciben como un problema subregional o, incluso, local".

"Es en consideración a todo lo anterior que Chile promueve la coordinación continental, prefe-

rentemente por áreas geográficas específicas, para prevenir crisis y mantener la paz sobre el diseño de nuevos esquemas globales de seguridad colectiva".

De llegarse al perfeccionamiento de alguna fórmula aceptable a nivel regional o subregional, resulta conveniente, quizás, considerar que así como en el pasado las motivaciones económicas constituyeron causa predominante de los conflictos bélicos, a futuro, el mercado como nueva arena de confrontación, posiblemente someterá a los actores internacionales a agresiones directas de carácter económico, sin tener que recurrir necesariamente a la amenaza o al uso de la fuerza. Con esto insinuamos una escalada o recrudecimiento de una suerte de guerra económica, la que por carecer de restricciones morales, maximiza sus objetivos y los medios para lograrlos, transformando el conflicto en algo bastante difícil de limitar. Lo que se postula sin lugar a dudas es discutible, así esperamos motivar la necesaria discusión académica.

Al finalizar mis palabras, reitero mis agradecimientos por la presencia de todos ustedes y en particular de nuestros distinguidos expositores que desde muy lejos, la mayoría, ha venido a estar con nosotros en esta mañana.



PREVENCION DEL CONFLICTO INTERNACIONAL: EL ROL FUTURO DE LAS FUERZAS MARITIMAS CONJUNTAS COMBINADAS

PROFESOR MARTIN EDMONDS PHD FRSA
Director del Centro para Estudios de Defensa y
Seguridad Internacional Cartmel College, Lancaster
University, Reino Unido.

Introducción: El ambiente estratégico internacional

Al momento de escribir, el así llamado Mundo de la Post Guerra Fría ha tenido siete años de existencia. Ha sido un período de cambio significativo en el ámbito estratégico internacional. Cuánto más continuará de esta manera antes de que un elemento de estabilidad se establezca es un asunto de conjetura. Lo que es cierto es que ha sido un período de transición desde las certidumbres que caracterizaron el período de la Guerra Fría hacia un aún indefinido mundo que en modo alguno puede decirse que sea predecible.

Por el contrario, puede argumentarse que la característica dominante del mundo de hoy es la incertidumbre, y que es improductivo buscar algún elemento de estabilidad internacional. En otras palabras, los pasados siete años no han sido tanto una transición, desde una situación internacional a otra, sino que un cambio de ritmo, desde una casi permanente estabilidad a una permanente inestabilidad. El mundo, dicho de otro modo, ha cambiado desde uno en equilibrio a

otro continuamente amenazado por el desequilibrio.¹

Una cantidad de acontecimientos han ocurrido, sin embargo, desde la muerte de la Unión Soviética y el colapso del mundo bipolar del Este y Oeste. Algunos representan una continuación de tendencias que ya estaban en marcha, ciertamente en el Oeste, y otros son un fenómeno nuevo que sólo ha podido emerger a medida que los lazos ideológicos que unían a los Estados a uno u otro bando de la Guerra Fría se aflojan. Entre los primeros han estado las tendencias transnacionales, las conexiones entre organizaciones y corporaciones que trascienden los límites de las naciones. En un tiempo dominado por las industrias transnacionales, el mundo transnacional está ahora habitado por organizaciones no gubernamentales, firmas financieras internacionales, participación «crosnacional» en empresas, partidos y movimientos políticos y los medios «globales». Acontecimientos que en el pasado estaban principalmente contenidos dentro de los límites nacionales han progresivamente llegado a ser problemas que se filtran a través de

dichos límites. La expectativa es que esas tendencias transnacionales continuarán a un ritmo acelerado, muchas de las cuales presentan una amenaza a la estabilidad, tanto nacional como internacional. Bien conocida entre ellas es el surgimiento de grandes, poderosos y prósperos sindicatos internacionales del crimen.²

Una segunda tendencia que ha surgido y acelerado su importancia desde 1990 ha sido la globalización de los acontecimientos; éstos que hasta entonces habían sido más o menos controlados y administrados dentro de los límites estatales. Lo primero aquí es la condición e influencia renovadas de las Naciones Unidas que busca reflejar la preocupación global respecto a muchos acontecimientos internacionales. Aun donde sucesos fueron de una naturaleza global en el pasado, sin embargo, el control de la información y el predominio del Estado dentro del sistema internacional, evitaron que ellos rebalsaran hacia el ámbito internacional. Las Naciones Unidas, entonces, fueron efectivamente bloqueadas. Esto no es más el caso, en parte porque los Estados han sido obligados o constreñidos a desistir de controles y en parte porque los medios internacionales - la autopista de la información - han ampliado el conocimiento público del alcance global de los problemas contemporáneos; no hay mejor incidente para ejemplificar esto que la «fundición» del reactor nuclear de Chernobyl en Ucrania, un desastre que afectó una inmensa área más allá de los límites puramente nacionales. El impacto global de las crisis es ciertamente una consideración

que ha llevado a quienes toman las decisiones a reconocer que problemas claramente nacionales pueden probablemente tener un impacto internacional más amplio.

Intensificando esta tendencia «globalizadora», y la del transnacionalismo, está el fenómeno paralelo de la interdependencia global. Mientras el mercado acelera y los mercados financieros mueven continuamente billones de dólares alrededor del mundo, día tras día, así las empresas estatales y privadas llegan a ser crecientemente dependientes unas de otras. En ninguna parte ha sido esto más gráficamente ilustrado que cuando el mercado de acciones japonés experimentó una rápida pérdida de confianza a mediados de 1997. El efecto se sintió y se reflejó en los dividendos de las mayores bolsas alrededor del mundo. Otras interdependencias han sido creadas deliberadamente a nivel regional, a medida que los Estados se unen para formar áreas de libre comercio y uniones aduaneras, a fin de promover mayores mercados y mutuo crecimiento económico. Así, el mundo ha visto en años recientes la creación del Área de libre comercio norteamericana (NAFTA), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la intensificación de la Unión Europea (UE), mayormente para servir a sus miembros y reforzar colectivamente su posición competitiva en los mercados mundiales.

Así como el mundo no ha permanecido inmóvil, tampoco lo ha sido el avance de la tecnología. Muy importante en esta área ha sido el

crecimiento de la tecnología de la información y sus muchos suplementos, incluyendo los computadores, satélites, traspaso automático de información y así sucesivamente.³ Una característica dominante de esta tendencia ha sido la aceleración en tecnologías civiles sobre las militares, introduciendo el fenómeno conocido como tecnologías de uso dual y, más relevante para la futura estabilidad del mundo, el acceso fácil de individuos, organizaciones y Estados a tecnologías que pueden ser destructivas, desestabilizadoras y, más aún, multiplicadoras de la fuerza militar. La ventaja disfrutada por los Estados industrializados, líderes en el pasado, está siendo firmemente erosionada a medida que más países entran a la arena tecnológica. Otras tecnologías que han llegado a ser cada vez más accesibles a escala global, a un costo relativamente pequeño, son las de destrucción masiva y, más aún, sus eficientes sistemas de lanzamiento. Puede haber interdependencia entre Estados y organizaciones, pero en ciertas áreas de tecnología muchos están adquiriendo la habilidad y capacidad de ser independientes y permanecer solos, si eligen serlo.

Los desarrollos reseñados son fuerzas, tanto para la estabilidad como para la inestabilidad. Sólo las personalidades como las circunstancias determinarán qué dirección los acontecimientos tomarán. Sin embargo, existen varias amenazas residuales a la estabilidad internacional y al equilibrio, que contribuyen a exacerbar la situación y hacen crecientemente difícil la predicción. Muy importante entre éstas es la demografía. Recursos escasos,

especialmente en el mundo en desarrollo o tercer mundo, no sólo están agotándose; pero más importante aún, la población que es dependiente de ellos está aumentando, en forma muy parecida a como lo predijo Malthus hace más de cien años. Países con tasas de nacimiento anual por sobre 2,3% doblarán su población dentro de veinte años; todos los Estados en el Medio Oriente, norte de África y Asia Central caen dentro de esta categoría. Pocos tienen los recursos, infraestructura, el empleo o el alimento para sostener dicha tasa de crecimiento. El potencial para inestabilidad es inmenso.

Una segunda tiene relación con ciertos recursos escasos, necesarios para sostener la vida. De primera importancia aquí es el asunto del agua, un recurso que trasciende los límites nacionales y que se predice será un blanco prioritario para conflictos interestatales. Una tercera es la de las diferencias culturales, incluida la de la religión, donde las animosidades históricas y realidades escondidas, que habían permanecido dormidas durante los estrictos controles de la Guerra Fría, han podido emerger.⁴ El colapso de la Yugoslavia original y su subsecuente guerra civil es indicativo de lo que es posible y más se espera que siga. La guerra entre las autoridades rusas y los nacionalistas chechenos sirve como otro ejemplo. Finalmente, debiera mencionarse disputas limítrofes latentes, límites políticos que han sido trazados de acuerdo a un propósito en momentos particulares de la historia, pero que no reflejan en forma justa o aceptable la identificación o afinidades de las poblaciones ubicadas a su vera.⁵

El ambiente estratégico internacional presente es más diverso, más complejo y más impredecible que, argumentadamente, cualquier otro período de la historia. Las fuerzas pro estabilidad están ahí más evidentemente que hasta ahora, pero también lo están aquellas pro inestabilidad. En parte, el mundo se está acercando, pero en otros aspectos también se está separando. Acuerdos de control de armas y medidas de fomento de la confianza existen yuxtapuestas con la más acelerada venta de equipos de primera línea en todo el mundo que este jamás haya visto.

Mientras las guerras inter-estatales se han reducido a niveles que ya no amenazan como antes la estabilidad global y aun la existencia, se piensa que han aumentado las expectativas por violencia intra-estatal con el potencial de extenderse a un conflicto inter-estatal.⁶ Es para enfrentar este mundo incierto, con un futuro incierto, que el sujeto del futuro uso de la fuerza armada por Estados con capacidad de proyectar su poder es planteado. Es también esta habilidad de intervenir en situaciones de crisis que surgen de este ambiente internacional incierto, que se espera sea usada como una fuerza del bien, provista de legitimidad bajo el auspicio de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad.

La cambiante naturaleza de las Operaciones

Como un acompañante del cambiante ambiente internacional ha habido un cambio de enfoque respecto

a la naturaleza del conflicto armado. A diferencia del período de la Guerra Fría, cuando se esperaba operaciones convencionales de alta intensidad entre grandes y bien equipadas fuerzas en el continente Europeo, apoyadas por la intención declarada de usar armas nucleares tácticas si cualquiera de los bandos se sintiera amenazado por la derrota, la incierta naturaleza del futuro ambiente global ha dado lugar a esperar conflictos y operaciones militares, cubriendo todo el espectro de la guerra. Esto significa que no sólo hay un requerimiento a los Estados para prepararse para la posibilidad de conflictos de alta intensidad, esto es con toda la panoplia de aviones, vehículos blindados, misiles, vigilancia, reconocimiento y equipo de comando y control de alta tecnología, sino también para conflictos de media y baja intensidad.

El conflicto de intensidad mediana se supone en situaciones donde países equipados con armas de segunda generación se encuentran directamente involucrados. Ellos carecen del armamento sofisticado de los países industrializados avanzados, aun cuando pueden operar con duras y confiables, si no completamente poderosas fuerzas. Tampoco esas fuerzas podrían desplegar armas nucleares o misiles y aviones de ataque de largo alcance. Hablando de cierta forma, el conflicto de mediana intensidad sería entre Estados u organizaciones que son más intensas en trabajo que en capital.

Es sin embargo el conflicto de baja intensidad el que más preocupa hoy en día a quienes toman las decisiones en

defensa. Como se ha proyectado que los conflictos más desestabilizadores serán internos, así los combatientes es probable que sean las fuerzas armadas del país e insurgentes. Las causas de los conflictos serán muy variadas, desde movimientos secesionistas, tales como los Chechenos en Rusia, o los Kurdos en Irak, o el fanatismo religioso del cual actualmente somos testigos en Argelia. Las partes comprometidas serán organizadas, entrenadas y equipadas con armas livianas y sus tácticas serán improbablemente similares a aquellas de fuerzas militares más convencionales. Por ejemplo, mujeres y niños probablemente serán empeñados en primera línea usando una colección de armas y equipo obtenidos de una variedad de fuentes a través del mercado internacional de armas. El mismo espectro de conflicto se aplica a los sindicatos internacionales del crimen alrededor del mundo que tienen las finanzas y el alcance transnacional como para involucrarse en cualquier número de conflictos internos.

Tal es el abanico de incertidumbres que confrontan a la comunidad internacional y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que un alto interés se está dando a la estrategia de la diplomacia preventiva.⁷ Una adición a la diplomacia preventiva es el despliegue preventivo.⁸ Esta es la aproximación al conflicto potencial mediante la cual los Estados militarmente más poderosos en el mundo, aquellos con movilidad y maniobrabilidad de fuerzas y capacidades operacionales independientes, pueden adelantar el despliegue de fuerzas a cualquier

región donde haya un conflicto o agresión potencial. La sola presencia de una fuerza, a flote en aguas internacionales, está diseñada para disuadir la agresión potencial y preparar el camino para iniciativas diplomáticas para solucionar la disputa.

El principio es atractivo, desde que promueve la administración y solución del conflicto sin que la situación se escape de la mano, escale, o desestabilice el ámbito regional e internacional. En el evento que una poderosa presencia militar no tenga el efecto deseado, entonces la opción será embarcarse en una guerra expedicionaria e intervenir directamente con el uso de fuerzas anfibias y conjuntas.

Paralelamente con esta aproximación directa al uso de la fuerza militar en apoyo a iniciativas diplomáticas hay medios más indirectos para prevenir el conflicto. Esto viene en dos formas, una ha sido descrita como diplomacia de la defensa y la otra como Operaciones que no son Guerra. La primera es el uso activo de fuerzas armadas indirectamente para influenciar y ayudar las fuerzas de países en sus relaciones con el gobierno y su actitud respecto a principios democráticos de sujeción al poder civil. Esto se ha pensado que es particularmente válido para ayudar a estabilizar la Europa Central y del Este a medida que los Estados de la antigua Unión Soviética y la Organización del Pacto de Varsovia avanzan en el proceso de transición desde gobiernos autocráticos a democráticos. Otra forma directa en que las fuerzas armadas pueden

ayudar a estabilizar el ambiente internacional es a través de personal y el uso de fuerzas, particularmente armadas y agentes de buena voluntad y amistad.

La frase Operaciones distintas de la Guerra (ODDG), sin embargo, tiende a ser reservada específicamente para acción indirecta en apoyo de operaciones de mantenimiento de la paz. Interponiendo unidades entre partes que combaten, usualmente entre Estados vecinos, bajo un mandato de la ONU o resolución internacional, las fuerzas militares se espera que puedan evitar un conflicto violento y crear condiciones a partir de las cuales se pueda negociar un arreglo pacífico de las disputas. Aun si el registro de los últimos diez años no ha sido impresionante, se piensa que el potencial es considerable, dada la ocasión correcta.

Finalmente, hay operaciones de apoyo humanitario donde las fuerzas militares son desplegadas para proporcionar ayuda a Organizaciones no Gubernamentales (ONG), auxiliando a aquellas poblaciones del mundo que han sido víctimas de colapso ambiental, ineptitud del gobierno, guerra entre grupos y así sucesivamente. El valor del apoyo militar en estas circunstancias ha sido reconocido por las ONG y las operaciones de este tipo es probable que aumenten, más aún en la medida que es bastante claro que la opinión pública no está preparada para aceptar situaciones de seres próximos a morir de hambre o en la miseria en sus pantallas.

Objetivos Políticos

Detrás de la cambiante naturaleza de las operaciones están los objetivos políticos de aquellos Estados capaces de y preparados para desplegar fuerzas militares. Razonablemente, la máxima prioridad es la prevención del conflicto. Es normalmente una creencia entre los líderes de Occidente que una de las formas más seguras hacia la paz y estabilidad internacionales es la promoción y apoyo a la democracia y al sistema democrático a través del mundo. Hay cierta cantidad de formas en que esto puede alcanzarse, una de las cuales es a través de la ayuda económica y la asistencia práctica. La base de iniciativas como la Asociación para la Paz con la OTAN (ApP) con los Estados de la Europa Central y del Este es la promoción de instituciones democráticas y la ayuda en la transición de sus sistemas políticos y económicos hacia una democracia liberal y una economía de libre mercado. El argumento está basado en que es preferible eliminar las causas del conflicto y la guerra, antes que detenerlos una vez que han estallado. La práctica de «diplomacia de defensa» a que nos hemos referido antes es un ejemplo de esta iniciativa internacional para promover la democracia y aumentar el número de Estados en el mundo con sistemas políticos democráticos liberales.

Sin embargo, el mundo es culturalmente heterogéneo y los Estados tienen largas y variadas historias. La Guerra Fría suprimió muchas diferencias, tanto entre Estados como entre poblaciones y muchas están

comenzando a emerger hoy en día. Estos problemas latentes son también exacerbados por cambios demográficos, presiones sobre recursos escasos, la necesidad tanto de abastecimiento de materiales estratégicos como de acceso a mercados y, potencialmente, amenazas ambientales de origen humano.

Confrontada con estas presiones y la demanda por gobierno eficiente y efectivo, la democracia es vulnerable. Ciertamente, no puede colocarse confianza duradera en que la democracia sea el sustento de la paz internacional y la estabilidad aseguradas; simplemente hay demasiadas amenazas y desafíos. Es un pensamiento no exagerado que el surgimiento de dictaduras de derecha en los años 30 fue el resultado de una opción democrática popular y aún hoy día en países como Alemania el neonazismo sigue floreciendo. Consecuentemente, hay una necesidad residual de medidas internacionales de prevención del conflicto.

Las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad son los dos principales órganos mediante los cuales la comunidad internacional busca prevenir el conflicto. Estudios recientes, sin embargo, hechos por la Corporación Carnegie⁹ y las mismas Naciones Unidas confirman las observaciones del anterior Secretario General, Boutros Boutros Ghali en el sentido que la Organización carece tanto de una fuerza lista para actuar para prevenir el conflicto internacional como de la necesaria infraestructura militar. Los principales países del mundo aparentemente no están preparados

para ofrecer ayuda práctica.¹⁰ Consecuentemente, la prevención del conflicto continuará basada en un sistema ad hoc, con sólo aquellos Estados con la habilidad e infraestructuras compartidas, estando en condición de asumir este importante papel internacional. Aquellos Estados son en su mayoría los miembros de la OTAN, apoyados por otros aliados.

La «Diplomacia Preventiva» es una aproximación a la prevención del conflicto, particularmente en circunstancias donde el conflicto amenaza desestabilizar regiones. La aproximación es extremadamente costosa, dado que depende de capacidades conjuntas a flote toda vez que no existen garantías de apoyo por parte de la nación anfitriona aun respecto a operaciones de prevención o supresión de conflictos de las Naciones Unidas. Una adición a la prevención del conflicto es el mantenimiento de la paz y la imposición de la paz, nuevamente con el propósito de evitar conflictos inter-grupales y reducir sus potenciales efectos desestabilizadores.

Tanto el mantenimiento de la paz como la diplomacia preventiva de las Naciones Unidas operan dentro de los límites de la ley internacional, y es respecto al respaldo de la ley internacional y la seguridad colectiva que se prevén futuras operaciones militares. Dentro de ese marco, un objetivo político es respaldar los Tratados internacionales así como honrar las obligaciones de los mismos. En parte, los compromisos de los Tratados, como los incluidos en la entrega y respeto de

los pasaportes, son la protección de los ciudadanos alrededor del mundo. Esta es una obligación a la cual los Estados y las organizaciones internacionales de policía como la INTERPOL están dando creciente importancia a medida que incidentes de rapto y rehenes aumentan.

La toma de rehenes y las amenazas a gente sorprendida en medio de conflictos internos parecería ser una táctica preferida por grupos insurgentes y terroristas. Sus acciones están colocando la salvaguarda y liberación de las víctimas más arriba en la lista de prioridades de los gobiernos y fuerzas militares. El rapto y la extorsión es también una práctica entre criminales internacionales, pero es a la influencia de estos grupos y su penetración de Estados y aun regiones con actividades ilegales, tales como tráfico de drogas, lavado de dinero y extorsión, que los gobiernos están considerando necesario enfrentar. Finalmente, hay un objetivo político más amplio de los Estados para asumir operaciones humanitarias, como parte de una responsabilidad internacional global, para ayudar a aquellas poblaciones que experimenten desastres naturales o provocados por el hombre.

Consideraciones Operacionales

Pocos Estados pueden enfrentar solos el abanico total de los potenciales futuros conflictos internacionales. En realidad está sólo dentro de la capacidad de los Estados Unidos, y sólo si se cuenta con la voluntad política del pueblo Americano. La administración Clinton lo ha hecho ampliamente claro

que los Estados Unidos jugarán un rol total en la mantención de la paz y la seguridad internacionales donde sus propios intereses nacionales estén en juego, pero no está preparado para ejecutar el papel de policía del mundo. También espera efectuar mucho de su función de mantenimiento de la paz y seguridad colectiva internacionales en sociedad o coalición con otros Estados. Casi la misma posición ha sido adoptada por países como el Reino Unido, Canadá y los miembros militarmente más fuertes de la alianza OTAN.

Una razón para estar conscientes acerca de lo que pueden y no pueden hacer surge de la amplitud a la cual el futuro conflicto se espera que estalle a través del mundo.¹¹ La antigua focalización en Europa ha desaparecido; en realidad hay una creencia de que probablemente Europa será la región más tranquila del mundo ahora que se ha terminado la Guerra Fría. El foco de atención ha cambiado hacia el Medio Oriente, Asia del Sur, Asia Sudoriental y el Lejano Oriente. El continente Africano continuará siendo inestable, pero por razones principalmente económicas no amenaza la estabilidad regional o internacional en la misma medida. América Central y Sur tienen el potencial para involucrarse en conflicto inter estatales en su mayoría como producto de hasta donde el narco tráfico internacional y los sindicatos del crimen se han consolidado en algunos países. Cualquiera que sea la región o la causa, la prospectiva futura es que se espera que el conflicto sea un fenómeno global que requiere "alcance global".

Muchos de los países líderes militares del período de la Guerra Fría, siguen siéndolo hoy día, pero todos han disminuido significativamente sus fuerzas entre un treinta y un cincuenta por ciento.¹² Los recursos con que cuentan los Estados para operaciones militares son menos que nunca. Aun si alguna compensación se ha obtenido a través del despliegue de nuevos sistemas de armas y la "revolución en asuntos militares" - especialmente en tecnología de la información - las futuras operaciones militares internacionales tendrán que hacerse por razones económicas en coalición. Este solo hecho impone serias restricciones a lo que puede hacerse, desde el momento en que hay tal disparidad en capacidad entre Estados que sólo aquellos que pueden integrar sus fuerzas y operar junto a otros constituyen una fuerza internacional creíble. Esto virtualmente circunscribe pero es a la influencia de estos grupos y su penetración de Estados y aun regiones las futuras operaciones a la única alianza militar importante que permanece, OTAN, y en menor medida a la Unión Europea Occidental (UEO) trabajando con ayuda norteamericana.

Las operaciones que las fuerzas de una coalición confrontarán serán variadas, cubriendo el abanico, amplitud e intensidad de conflicto desde guerra irregular a operaciones convencionales de alta intensidad. Las coaliciones deben por lo tanto tener fuerzas lo suficientemente flexibles para enfrentar todas las circunstancias y también de suficiente tamaño y cantidad como para ser creíbles. Para lograr esto, nuevas doctrinas de "guerra conjunta"

han sido desarrolladas en los Estados Unidos, Gran Bretaña y dentro de la OTAN y la UEO. El objetivo de estos cambios estructurales es permitir que se construyan "paquetes adaptables" de fuerzas en plazo mínimo para cumplir una resolución de Naciones Unidas o internacional para intervenir en crisis regionales. En el futuro, la intervención o despliegue de fuerzas militares será distintivamente flexible y maniobrable, con énfasis consecuencialmente colocado en el medio marítimo donde la libertad de los mares es un activo único y crucial.¹³

El Ambiente Operacional

Enfrentado con un espectro mundial de incertidumbre, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los Estados con políticas de «diplomacia preventiva» tendrán que planificar con la expectativa de operar en todos los rincones del mundo. Para acceder a esas regiones a restaurar la paz y la estabilidad, cuando y donde sea necesario, el mar está demostrando ser tanto el más rápido como el menos recargado de los medios. Esto en sí mismo no es un serio problema, dado que más del 70% de la población mundial vive dentro de 100 kilómetros de la costa marítima. Es razonable asumir también que la gran mayoría de los conflictos desestabilizadores es también probable que ocurran en estas regiones litorales.¹⁴

El énfasis operacional por lo tanto es probable que se marque en el acceso a áreas litorales a través de explotar la dimensión marítima. La

clave es la maniobrabilidad: la capacidad de concurrir con núcleos dimensionados de fuerzas militares conjuntas a regiones y áreas donde se requiere diplomacia preventiva. El mar llegará a ser en el futuro el medio estratégico; y la intervención y la guerra expedicionaria, las bases del planeamiento militar estratégico y operacional.

La fuerza militar, sin embargo, tiene que ser creíble. Para serlo, en estos ambientes operacionales, tiene que tener masa crítica, importancia operacional e independencia. Asumir que bajo la carta de las Naciones Unidas todos los Estados están comprometidos por acuerdo a ayudar al Consejo de Seguridad a cumplir con sus obligaciones operacionales de seguridad colectiva, es sólo teoría. Los conflictos pretéritos que han amenazado desestabilizar la paz y seguridad mundiales, tales como la invasión iraquí a Kuwait en 1990, no siempre han producido amplio apoyo. En ese caso, los Estados árabes vecinos pusieron a disposición sus propias instalaciones militares para que fueran usadas por las fuerzas de las Naciones Unidas.

Esta fue, en el momento, una contribución esencial; pero también se ha reconocido que tal cooperación fue excepcional - aun única. Nunca hay garantía alguna del apoyo de la nación anfitriona, de manera que las futuras operaciones de diplomacia preventiva es probable que se basen en el principio de fuerzas marítimas autosuficientes.¹⁵ En el corazón de las fuerzas marítimas está el gran grupo de batalla de porta-aviones que ofrece una

combinación flexible de fuerzas militares conjuntas, trabajando en conjunción con buques anfibios, aviones y tropas.

La Amenaza del Siglo XXI

La futura amenaza a la paz y seguridad internacionales es una que surge de la incertidumbre global. La incertidumbre es igualmente una amenaza a los intereses nacionales de los Estados, particularmente aquellos que basan su supervivencia en el comercio internacional y el acceso a las materias primas y mercados. Más que promover la paz y seguridad, la creciente interdependencia del mundo y las tendencias a la «globalización» han significado que el estallido de un conflicto, en cualquier parte del mundo, tiene un efecto de resonancia en todas partes. Esto vale tanto para las caídas de las bolsas de valores como para conflictos militares y políticos. El requerimiento para estar pronto a reaccionar y vigilante a escala internacional está aumentando, no disminuyendo.

Hay un nuevo abanico de amenazas desestabilizadoras a través del mundo, algunas de las cuales son nuevas y ajenas a la experiencia tanto de gobiernos como de las fuerzas militares. Tomemos, por ejemplo, el potencial para producir el caos en el sistema financiero mundial, vía penetrar los computadores de los principales bancos en el mundo e infectarlos con un virus o simplemente hacer «desaparecer» las reservas nacionales.¹⁶ La mayoría de las amenazas, sin embargo, son predecibles así como los métodos de aquellos que las plantean. Lo que ha

cambiado en los últimos ocho años ha sido el tipo de organizaciones y las cantidades involucradas. Grupos relativamente pequeños de gente determinada tienen la capacidad de causar masivas rupturas internacionales, incluyendo bandas criminales, organizaciones terroristas, movimientos insurreccionales; fanáticos políticos y religiosos, minorías étnicas y nacionales, y grupos de promoción de acciones tales como grupos de derechos de los animales y ambientalistas.

Esta amplia gama de grupos activos - no olvidando por supuesto las fuerzas militares y organizaciones para-militares de los Estados - no sólo constituye una amenaza a fuerzas de las Naciones Unidas de tipo convencional sino que también cuenta con la mayoría de las ventajas. Los Protocolos de Ginebra y las Leyes de la Guerra tradicionalmente se aplican a Estados. En conflictos internos, son generalmente ignorados. El comportamiento de ambos bandos en Chechenia o Rwanda y de todas las partes en Bosnia, ilustra este punto. Se espera que las fuerzas armadas convencionales de un Estado cumplan estas convenciones de guerra, especialmente al operar bajo el paraguas de las Naciones Unidas, no de sus adversarios. Estos grupos irregulares tienen otras claras ventajas: No están sujetos a «Normas de Enfrentamiento», por ejemplo. La probabilidad es que ellos tengan ventajas en cantidad y estén familiarizados con el país y el terreno. No tendrán una apariencia reconocible - un principio acariciado en los trabajos de los principales teóricos de la guerra de guerrillas - y es

probable que demuestren un compromiso y celo que estén ausentes entre los teóricamente «hacedores de paz» alejados de su tierra natal.¹⁷

La experiencia en Bosnia reveló otras ventajas del antagonista. Los bandos en lucha rápidamente descubrieron el poder y valor de los medios de comunicación de masas. La antena satelital, la cámara de video y el teléfono digital son poderosos instrumentos en esta nueva generación de guerra. Las fuerzas convencionales tienden a ser menos efectivas al usar estos medios en sus intentos por restaurar o mantener la paz.

Lo más alarmante, sin embargo, es la facilidad con que estos grupos desestabilizadores a través del mundo han obtenido acceso al armamento moderno. El fin de la Guerra Fría liberó una masa de excedentes de equipo al mercado internacional, impulsados no sólo por la necesidad de librarse de costosos excedentes sino, como en el caso de la Unión Soviética, de vender incluso equipo de primera generación para obtener lo que más hacía falta: moneda dura.

La más preocupante evolución, sin embargo, es hasta dónde algunos Estados han llegado a cruzar el límite entre armamento convencional y el altamente desestabilizante mundo de las armas de destrucción masiva. Los casos de Corea del Norte, Irán, Irak y Libia son bien conocidos, pero es cuestión de tiempo - la ventaja no es tanta - cuando otros Estados y aun algunas organizaciones no estatales, tendrán la capacidad de alinear armas químicas y biológicas.

Se acepta que con este tipo de evoluciones cierto grado de planificación anticipada internacional o coligada debe realizarse. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no parece ser actualmente el probable foro, aun si sus resoluciones serán probablemente esenciales, para el propósito de legitimar operaciones. El centro probable de toma de decisiones serán los Estados Unidos en asociación con sus más confiables y conocidos aliados.

Afortunadamente, los Estados Unidos han estado formulando sus ideas respecto a la futura estabilidad global durante los dos últimos años y su estrategia está siendo clara. En Febrero de 1996, el Presidente resumió una Estrategia de Seguridad Nacional de Participación y Extensión que esencialmente comprometió a los Estados Unidos a una política de diplomacia preventiva y enfrentamiento selectivo de amenazas a los intereses nacionales del país, así como aquellas que desestabilicen seriamente la comunidad internacional.¹⁸

Más recientemente, el Panel de la Defensa Nacional de los Estados Unidos entregó al Secretario de Defensa un informe titulado: Transformando la Defensa en el Siglo 21. En él, el Panel identifica lo que consideran que será el mundo en el año 2020, basados en tendencias geopolíticas, demográficas, sociales, económicas y tecnológicas. Mediante un proceso de inducción, el Panel formuló cuatro escenarios mundiales alternativos, yendo desde el más optimista al más pesimista. Cada uno estaba rodeado por un aura de credibilidad. Pero la conclusión

importante fue que cada escenario tenía implicaciones para la política exterior de Estados Unidos y presentaba desafíos operacionales para sus servicios armados.

Muy importante entre estos desafíos era el requerimiento de Estados Unidos por proyectar su poder y ser capaz de enfrentar e influenciar acontecimientos mundiales en el interés de promover la economía global y la estabilidad política, así como la supervivencia nacional de Estados Unidos. El Panel argumentó que la estabilidad regional requería continua interacción con los socios regionales y alianzas a través de esfuerzos diplomáticos, - el comprometimiento temprano de las fuerzas armadas de Estados Unidos para evitar más tarde una sobredependencia en la fuerza militar - y la reestructuración de las unidades militares de Estados Unidos para tratar con contingencias de menor escala como las operaciones de estabilidad.¹⁹

Acordes tanto con la Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente como con las recomendaciones del Panel de Defensa Nacional son la Estrategia Nacional Militar de los Jefes de Estado Mayor y la Visión Conjunta 2010. La primera, reseña una estrategia de enfrentamiento flexible y selectivo, para enfrentar la inestabilidad regional; la proliferación de armas de destrucción masiva; peligros cambiantes tales como el tráfico de drogas y el terrorismo; peligros a la democracia y reforma. Se planificó afrontar estos problemas a través de dos objetivos militares: promover la estabilidad y frustrar agresiones. Estos a su vez se

cumplirían mediante una estrategia militar de enfrentamiento en tiempo de paz, disuasión y prevención del conflicto y combatir y vencer en enfrentamientos militares. Para facilitar esta estrategia, los Estados Unidos propusieron desarrollar los conceptos estratégicos complementarios de presencia en ultramar y proyección de poder.²⁰

Una presencia Estadounidense en ultramar estaría basada en los principios de maniobra marítima y grupos de batalla de porta-aviones desplegados adelantados alrededor del mundo, cercanos a lugares de conflicto regional. El énfasis se marcaría en la calidad y entrenamiento del personal militar, lo mejor en equipo y fuerte liderazgo. El despliegue avanzado requería un avanzado estado de preparación, el uso conjunto de todos los recursos militares - tierra, mar, aire y espacio - y la integración e interoperabilidad mejorada de las fuerzas Estadounidenses con aquellas de sus aliados y socios de coalición.²¹

Considerable fe se ha conferido a la nueva tecnología, dándoles a las fuerzas de Estados Unidos la ventaja en un espacio de batalla más letal a través de mayor encubrimiento, movilidad, dispersión y un ritmo operacional mayor al de cualquier adversario. Esto será apoyado por la superioridad Estadounidense de disfrutar de información del teatro del conflicto, mientras destruye la capacidad adversaria de hacer lo mismo. En resumen, los Estados Unidos esperarían producir en cualquier enfrentamiento «dominio en todo el espectro» a través de toda la gama

del conflicto, activada, probablemente, «en alianza...desde el mar».²²

El Reino Unido está esforzándose en una Revista de Defensa Estratégica que enfrente la misma gama de eventos que los Americanos, durante los tres últimos años. Si bien el resultado aún no es claro, parte del debate ha sido el papel del porta-aviones en la futura política de defensa del Reino Unido. El costo es un factor restrictivo, y los porta-aviones y sus activos aéreos asociados son una gran inversión de capital. Sin embargo, el gobierno ha hecho pronunciamientos en el sentido que el Reino Unido va a jugar un rol de «pivote» en los asuntos mundiales y ser una fuerza del bien. Apoya el principio de la diplomacia antes de acudir a la fuerza militar y por lo tanto adscribe, tanto al principio de «diplomacia preventiva» como a la proyección de poder.²³ Es probable que Francia haga lo mismo, aun si otras armadas de porta-aviones, tales como España e Italia, es más probable que limiten sus operaciones a aguas nacionales.

Conclusión

Debe hacerse una distinción entre operaciones militares internacionales en apoyo a la paz y estabilidad internacionales de Naciones Unidas y aquellas emprendidas por Estados-naciones. Sin embargo, reconociendo que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas carece de la infraestructura militar, de un cuartel general militar y de una fuerza entrenada lista para actuar, tiene que apoyarse en disposiciones ad-hoc agrupadas por

los más poderosos de sus miembros. Esto significa en esencia los Estados Unidos en asociación con sus aliados y cualquier miembro de una coalición preparado para contribuir a una fuerza militar de Naciones Unidas. Con toda probabilidad será el Reino Unido el que más cercanamente se identifique con los Estados Unidos en operaciones militares de Naciones Unidas y futuro planeamiento de seguridad internacional.

Hay consenso en que el mundo está llegando a ser un lugar cada vez más incierto y que los conflictos, grandes y pequeños, no sólo tienen el potencial de estallar con corto aviso, sino que de poner los equilibrios de seguridad regional en peligro. Es del interés de las Naciones Unidas impedir que ello ocurra; así como del interés de los Americanos el promover la paz y estabilidad internacionales. El método preferido es la diplomacia. Pero la diplomacia sin el respaldo de la fuerza militar tiene poco o ningún impacto, por cuya razón los conceptos de «diplomacia preventiva» y «diplomacia de despliegue» han llegado a la primera línea.

Una política de «diplomacia preventiva» presupone que las Naciones Unidas, apoyadas por los Estados Unidos y otros socios, tiene la capacidad de proyectar poder e influenciar el curso de los conflictos en el mundo hacia el arreglo y la conciliación. La proyección del poder de esa naturaleza sólo es posible mediante los Estados Unidos con sus conceptos estratégico-operacionales de «adelantarse desde el mar». El medio para cumplir esto es el grupo de batalla de porta-aviones con una combinación de fuerzas conjuntas «a la medida» para enfrentar la contingencia. Tales fuerzas dan a los Estados Unidos - y a las Naciones Unidas cuando las apoya - flexibilidad, movilidad y ubicuidad para impedir la inestabilidad internacional. Es de esperar que otros miembros de las Naciones Unidas, estén o no en el Consejo de Seguridad, serán persuadidos de seguir la línea ya señalada por los Estados Unidos y dar primero, a la diplomacia una oportunidad y sólo cuando ella falle intervenir para impedir un masivo estallido de la guerra.

Notas bibliográficas

- 1 B. Buzan "Is international security possible? in K. Booth New Thinking about Strategy and International Security London Harper Collins 1991 pp 45-53.
- 2 J. Robinson, "The Laundrymen", London, Simon and Shuster, 1994.
- 3 A. and H. Toffler, War and Anti-War, Survival at the Dawn of the 21st Century, London, Warner, 1994, pp 181-2; 265-7.
- 4 B. Buzan and Gerald Segal, Anticipating the Future, London, Simon and Shuster, 1998.

-
- 5 Trevor Dupuy, *Future Wars*, London, Sidgwick and Jackson, 1992.
 - 6 Martin Van Creveld, *On Future War*, London, Brasseys, 1991 pp 57-62, 205-212.
 - 7 Gareth Evans, *Co-operating for Peace*, St Leonards, NSW, Allen and Unwin, 1993 pp 61-80.
 - 8 Ibid pp 81-85
 - 9 Michael Evans, "UN advisers clash on UN stand-by force" *The Times* January 9th 1998 p. 15.
 - 10 Ibid
 - 11 George Robertson, "Why we still need strong armed forces" *The Independent*, August 4th 1998.
 - 12 IISS, *Military Balance*, 1996-7 London, IISS, 1997.
 - 13 MoD, "The contribution of maritime forces to joint operations and their wider utility", London, MoD, August 1997, (unpublished paper)
 - 14 Rear Admiral R. Philips, "Naval Aviation in a Changed Strategic Environment" in M. Edmonds (ed) *British Naval Aviation in the 21st Century*, Bailrigg Memorandum # 25, Lancaster CDISS, p 13.
 - 15 Sir Patrick Duffy, "Power Projection: The Royal Navy", Bailrigg Point, # 3, Lancaster CDISS 1998, p. 5. y H. Crum Ewing and P. Beaver, "The role maritime forces and host nation support". Paper before the Conference on small and medium carriers, Southampton, December 15-16th 1997.
 - 16 "Cyberware", January 24th 1998.
 - 17 Presentation on Future opposition in expeditionary war, School of Naval Warfare, HMS Dryad, November, 1997.
 - 18 President of the United States. *A National Security Strategy of Enlargement and Engagement*, Washington The White House, February, p. 11.
 - 19 National Defense Panel, *Transforming Defense: National Security in the 21st Century* Arlington, USGPO, December, 1997, pp 29-32.
 - 20 Joint Chiefs of Staff *National Military Strategy*, Washington, USGPO, 1995 pp 7-16.

- 21 Joint Chiefs of Staff, Joint Vision 2010, Washington, USGPO, 1996, pp 8-9.
- 22 Admiral J. M. Boorda, CNO, "Partnership...from the sea" Paper to the International Sea Power Symposium Navy War College, Newport 6 November, 1995; Admiral Jay Johnson, CNO, "Forward...from the Sea: The Navy Operational Concept". Washington, DoD, March 1997, pp 1-2.
- 23 Martin Edmonds, "Defence Diplomacy and Preventive Diplomacy": The Role of Maritime Forces, Bailrigg Memorandum # 34 Lancaster CDISS, February 1998, p21.

◆◆◆◆◆◆

CONFLICTOS INTERNACIONALES Y SISTEMAS DE SEGURIDAD: EXPERIENCIAS DEL PASADO Y PERSPECTIVAS FUTURAS

VICEALMIRANTE,
DN. CARLOS LUIS ALFONSO -
ARGENTINA.

Antes de encarar el tema que se me ha propuesto, debo agradecerle al Sr. Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de ésta, nuestra hermana República de Chile, Brigadier General Roberto Arancibia Clavel, la invitación que me cursara para participar de este importante encuentro académico.

Asimismo quisiera expresar que he escuchado con gran atención las palabras del distinguido profesor que me ha precedido y manifestar que he encontrado muchas coincidencias de pensamiento, lo que probablemente haga reiterativos algunos tramos de mi presentación.

Si bien mi interés es de circunscribirla principalmente a una visión regional, no puedo escapar de hacer, aunque más no sea, una rápida referencia al problema global. Luego trataré de referirme, como he dicho, a la región y finalizar con algunas conclusiones.

Veamos el problema global:

Cualquiera sea la posición que se asuma ante la realidad mundial post Guerra Fría, ningún estadista, autor o analista de las relaciones internacionales

de nuestros días puede sustraerse a la influencia de una vieja idea y que hoy emerge con fuerza singular: la del definitivo establecimiento de un sistema de seguridad para todos y de todos, tal como lo previera la Carta de las Naciones Unidas. Para ello, se comienza por aceptar que la aplicación del Sistema de Seguridad Colectiva en su versión literal, aparece como sumamente dificultosa, conformándose en su lugar versiones parciales o incompletas de dicho sistema, aparentemente más aptas para atender la complejidad de intereses presentes en la escena internacional, reconociendo además que la paz sigue siendo frágil y que la seguridad general no está en modo garantizada por la desaparición del comunismo militante o del desvanecimiento de la Guerra Fría. Por el contrario, se percibe que el vacío estratégico dejado por la Unión Soviética ha generado la aparición de nuevos focos de tensión y la reaparición, a veces en forma virulenta, de otros que permanecían latentes bajo la espesa capa del enfrentamiento Este-Oeste.

En realidad, el concepto de seguridad colectiva reconoce antecedentes que se remontan a la Edad Media, cuando es posible identificar expresiones sistemáticas de

la idea de proscribir a la guerra. Ya, en un sínodo de Obispos franceses reunido en Limoges, en el siglo XI, se proponía la constitución de una fuerza militar, bajo bandera religiosa, a fin de reprimir a quienes quebrantaran la paz.

Sin embargo, el concepto aparece recién como posibilidad articulada y concreta con el proyecto de la Sociedad de las Naciones, experiencia fallida tras el fracaso de las sanciones impuestas a Italia luego del ataque a Etiopía en 1935. Toda idea de seguridad colectiva quedó entonces diferida hasta el establecimiento de las Naciones Unidas, cuya Carta retomó el concepto, aunque posponiendo los detalles prácticos al establecer que los términos específicos de la cooperación militar serían definidos por intermedio de convenios especiales a ser negociados "tan pronto como fuera posible".

Por otra parte, la impotencia del Consejo de Seguridad a raíz de la imposición de vetos recíprocos, dificultó la posibilidad de efectiva aplicación del sistema. Se asistió así a reiterados fracasos de la organización mundial en sus intentos por imponer la paz, toda vez en la cual las partes en conflicto no se avenían a ello. Pareciera que las intervenciones de la organización mundial han sido efectivas solamente cuando detrás de ellas se ha encontrado una gran potencia, actuando en defensa de intereses que le eran propios. En este sentido, las guerras de Corea o del Golfo no pueden considerarse como casos de aplicación de un sistema de seguridad colectiva. En el mejor de los casos, se trató de una legitimación, a través de las Naciones

Unidas, de acciones emprendidas por el más poderoso de sus miembros.

Pero, ¿cuál es el contexto en el cual estos conceptos deberían aplicarse? Hoy, tras la caída del Imperio Soviético, está en proceso de desarrollo un nuevo orden (o desorden) mundial o dicho con más precisión, un período de transición hacia un nuevo orden imaginado y que tiene como notas distintivas principales la "unipolaridad" militar hegemónica de los Estados Unidos y una especie de "multipolaridad" política, económica y cultural.

Como resultado de lo anterior, hay fisuras en los liderazgos mundiales, en las reglas del juego y en las formas de dirección y control, a cuya sombra proliferan conflictos de todo tipo, denominados hoy "las nuevas amenazas".

Asimismo y como característica destacable del mundo actual, encontramos el desarrollo simultáneo de tres fenómenos aparentemente contradictorios, como lo son la globalización, la regionalización y la fragmentación.

Entendemos por globalización al proceso mediante el cual se tiende hacia el "mundo uno", hacia la "aldea global" descrita por Mc Luhan o el "pueblo mundo" de Alberdi, donde las fronteras nacionales se van permeabilizando, diluyendo o modificando en sus características tradicionales. Se trata de un fenómeno que existe de hecho y que no es producto de especulaciones teóricas previas, sino el resultado del

extraordinario desarrollo de los medios de transporte, de telecomunicaciones e informáticos que vinculan en forma cada vez más estrecha a los hombres y sociedades de todo el mundo. No se presenta con igual fuerza en todos los sectores del quehacer humano, sino que aparece con énfasis particular en las comunicaciones, el comercio y las finanzas.

El segundo fenómeno importante es el de la regionalización, consistente en la unión de varios Estados que se agrupan para potenciar sus posibilidades individuales, de cara a un mundo cada vez más competitivo y poco solidario con los débiles o con los aislados. Hoy se notan en el mundo fuertes tendencias regionalizadoras, porque la mayoría de los Estados entiende que fuera de ellas es muy difícil competir económica y políticamente y también enfrentar con éxito una eventual confrontación bélica.

La globalización y la regionalización, como fenómenos simultáneos e importantes, se tocan o asemejan porque ambas potencian lo supranacional, afectando entonces las tradicionales soberanías nacionales absolutas, vigentes durante los siglos XIX y XX.

Pero el tercer fenómeno de interés está constituido por la llamada fragmentación, entendiendo por tal al importante esfuerzo que realizan muchos agrupamientos humanos, para lograr su soberanía e independencia desde el punto de vista político, cultural, racial o religioso, con respecto a Estados que los dominaban de hecho

o de derecho. Estas luchas fragmentadoras rompen o intentan romper, a menudo en forma violenta, estructuras de poder nacional establecidas, apareciendo en consecuencia como transgresoras del sistema vigente o del orden deseado por algunos, pudiendo incluso ser impulsadas por intereses de terceros actores.

A fines de 1996, de los 25 ó 26 conflictos existentes en el mundo, ninguno era inter estados, todos ellos se desarrollaban intra estados.

Sobre este problema y al decir de Philippe Delmas en su obra "El brillante porvenir de la guerra", "la inflación del número de Estados en los últimos diez años es un fenómeno harto particular muy diferente al de los años cincuenta: veintiún Estados, en su mayoría pequeños, aparecieron entre 1971 y 1984. Desde 1985 hasta 1996 se agregaron veinticuatro más, cuya situación es a menudo mediocre. Esta dispersión aumentó muchísimo en los últimos veinte años; treinta y cinco de los 45 Estados creados desde 1970 tienen menos habitantes que la región del Ródano alpino (6 millones). Es de interés hacer notar que el autor francés preanuncia la posibilidad de guerras originadas, no tanto por las ambiciones de Estados poderosos, sino por la debilidad de los Estados menores.

También observamos que la realidad internacional presenta otros elementos de importancia relevante, a los que es preciso hacer referencia por cuanto obran como marco de la problemática de nuestra región. Se trata de los siguientes:

- El explosivo desarrollo de los conocimientos científico-tecnológicos que afectan a todos los ámbitos del quehacer humano, modificando o poniendo en cuestión creencias, valores, expectativas, necesidades y posibilidades de todo tipo es decir, alterando profundamente la política, la economía, la cultura, la organización, el trabajo y la geografía.
- El desarrollo progresivo y sostenido de una cultura denominada "light" o "de la satisfacción" por algunos pensadores, quizá como efecto no deseado proveniente de la abundancia, diversidad e inmediatez de la información disponible que como una vidriera, "muestra" a los hombres de casi todo el mundo la cantidad de bienes y posibilidades a disposición, pero a los cuales lamentablemente no todos pueden alcanzar. Esta cultura tiene como uno de sus aspectos salientes, la abundancia y superficialidad de los conocimientos que brinda y derivado de ello, la ligereza de los juicios que se emiten, confundiendo cantidad con calidad, información con formación y enunciado de datos empíricos sobre bases poco sólidas.
- La aparición de una marginalidad económico-social muy importante y peligrosa y que incluye no sólo a los habitantes de los países atrasados como era tradicional, sino también a amplias franjas de personas pertenecientes a Estados del denominado Primer Mundo. Esta situación provoca, por un lado grandes movimientos migratorios, originados en los países expulsores de población, que impactan seriamente y afectan a los países receptores, provocando diferentes y en muchos casos violentas reacciones contra los inmigrantes, y por otra parte, en el interior de los países, aun siendo desarrollados, la exclusión económico-social produce desempleo, pobreza, alienación y protestas de todo tipo.
- Los efectos de la globalización de las economías que está produciendo un proceso de acelerada internacionalización de ellas detrás de las cuales hay alrededor de 40.000 empresas transnacionales, con 270.000 asociados, afiliadas o aliadas, que producen más que la suma de las exportaciones mundiales, son responsables de un tercio del producto bruto industrial de todo el globo y de dos tercios del comercio internacional: son 7 creadores del 17 por ciento de las patentes de inmediato significado económico pero emplean sólo el 3% de la mano de obra industrial del planeta.
- Fuerte caída del prestigio de los líderes y dirigentes en general, cuestionados cada vez más por los "dirigidos" que, aceptando por un lado su importancia política y social, rechazan sin embargo sus errores y eventuales abusos. En este sentido, pareciera observarse una generalizada "rebelión de las masas", pero no por un rechazo de la excelencia como era según Ortega el caso de España, sino precisamente por lo contrario, por exigir la excelencia de sus dirigentes a partir de una superior capacidad

cuestionadora, producto de una mejor información.

- La magnitud relevante que han adquirido los medios de comunicación social, presentes en todos lados, en cualquier momento, por cualquier causa y en lo más íntimo de un problema, cuando entienden que a la sociedad le puede interesar o cuando perciben un beneficio para sus intereses particulares.
- La generalizada preocupación de muchos países, entidades y habitantes del planeta Tierra, con respecto a dos circunstancias que ponen en duda sus condiciones cualicuantitativas de habitabilidad y en consecuencia, de desarrollo sustentable del hombre. Estas circunstancias están dadas por la percepción de la "finitud" de la tierra y la superpoblación. Con respecto a la primera, los hombres han descubierto que la geografía donde se asienta su vida, actividades y cultura, es agotable y está llegando al límite de sus posibilidades. En relación con la segunda, el tema está alcanzando la categoría de nuevo y serio problema mundial, capaz de producir consecuencias sumamente graves. En este orden de ideas, puede apreciarse que los grandes espacios, con importantes recursos alimentarios y energéticos, especialmente cuando se encuentran vacíos o semivacíos, con buenas posibilidades para albergar y sostener masas de población, pueden constituir una tentación para algunos actores internacionales, siendo en consecuencia un peligro potencial para los Estados que los poseen.

- La aparición de formas de delincuencia que al asociarse con el narcotráfico pueden, en razón de los capitales movilizables, llegar no solamente a constituir una amenaza para el normal desarrollo de la sociedad sino incluso llegar a comprometer la estabilidad institucional de muchos Estados.

Finalmente, no podemos cerrar esta breve reseña sobre el problema global, sin hacer referencia a las prioridades posibles de percibir en la política de los Estados Unidos, habida cuenta de la influencia de la superpotencia remanente sobre la problemática de la seguridad:

- Un internacionalismo limitado que prioriza, en este orden, las relaciones con China y el Asia, Europa, Rusia y el mantenimiento de una presencia estabilizadora en el Medio Oriente (por razones de vital exigencia energética).
- Aversión a intervenir en situaciones caóticas o periféricas, si estas no pueden ser superadas por la "diplomacia telefónica".
- Afirmación de los principios de la democracia, del capitalismo y de los derechos humanos.
- La ampliación, en materia de seguridad Europea, de la OTAN, percibida como un proceso complejo, evolutivo y necesario.
- La lucha contra el narcotráfico y el control de armas.

Fue en razón de haber comenzado a percibir todos estos problemas que, consciente de las debilidades del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, su anterior Secretario General, Bouthros Ghali, adoptó una política de aproximación gradual al tema de la seguridad, visualizando en primer término una acción diplomática "ex ante", para la cual acuñara la expresión "diplomacia preventiva". La traducción institucional de ese concepto estaría dada por las medidas de fomento de la confianza, el recurso a medidas de determinación de los hechos y la puesta en funcionamiento de mecanismos de alerta temprana a fin de evaluar con la debida anticipación la gestación de situaciones potencialmente peligrosas. Apareciendo así los modelos cooperativos, basados en una lógica preventiva, cuyo objetivo es evitar que los Estados reúnan los medios necesarios para llevar a cabo una agresión.

La seguridad cooperativa emergió así como una trama de relaciones interestatales a distintos niveles y jerarquías, incluyendo el intercambio de información militar relevante, la adhesión a instrumentos internacionales de control de armamentos, desarme y no proliferación, la observancia de las disposiciones de regímenes de control a las exportaciones de tecnologías militares sensitivas, y otras.

El modelo de seguridad cooperativa crea de esta manera un marco de comportamiento basado principalmente, aunque no necesariamente, en normas jurídicas objetivas. La seguridad cooperativa eleva a un rango más

prominente las medidas de transparencia que sin perder su carácter voluntario o unilateral, permiten arribar a una idea bastante aproximada de las capacidades reales de los Estados en materia de acumulaciones excesivas o desestabilizadoras de armas y al mismo tiempo, se presenta como un barómetro de la intencionalidad política de los Estados.

En cuanto a lo regional, es evidente que las estructuras que componen la seguridad regional, como el TIAR o la JID, no obstante haber contribuido a morigerar el uso de la fuerza, han sido ineficaces para solucionar los principales conflictos americanos ocurridos después de la Segunda Guerra Mundial. El funcionamiento de dicha seguridad resultó inadecuado y reflejó, en gran medida, las insuficiencias del sistema global.

También se han producido cambios significativos en nuestra región, los cuales han influenciado las concepciones sobre seguridad y defensa, sumándose interactivamente a los cambios mundiales señalados.

Entre los principales hechos y cambios podemos citar:

- Alineamiento explícito o implícito de casi todos los países de la región (excepto Cuba) en el llamado Primer Mundo, abandonando de hecho los agrupamientos denominados No Alineados y Tercer Mundo. Esto ha supuesto la incorporación de modalidades y procedimientos políticos, económicos, psicosociales y culturales próximos a los de las naciones de Occidente.

- Adopción del sistema democrático de gobierno, con los matices propios de cada individualidad nacional.
 - La existencia de amplias zonas que configuran reservas ecológicas y sobre las cuales existen organizaciones de variado tipo que pretenden ejercer supervisión por encima de las autoridades nacionales, como ocurre en el caso de la Amazonia brasileña.
 - La presencia en el Atlántico Sur de un conflicto entre Gran Bretaña y la República Argentina, que afecta las relaciones intraregionales y a su equilibrio estratégico.
 - El futuro del territorio antártico que, enclavado en el extremo Sur de la región, concita el interés de países cercanos y lejanos.
 - Adopción, por casi todos los países de la región, de los principios básicos de la economía de mercado, como forma apta para lograr el mejor grado de desarrollo y bienestar. Desde el punto de vista de la seguridad, la vigencia de criterios excesivamente "economicistas" puede llegar a afectar a la satisfacción de necesidades de la defensa nacional.
 - La importante gravitación de la deuda externa de los países latinoamericanos, que restringe su margen de libertad de acción para encarar acciones económicas.
- Baja relevancia estratégica que tiene actualmente nuestro subcontinente para las grandes potencias, lo cual reduce sensiblemente sus preocupaciones militares en orden a América Latina, contrariamente a la situación imperante durante la Guerra Fría.
- Importancia del narcotráfico y el narcoterrorismo. Se trata de un tema que merece preocupación mundial por su extensión y la gravedad de sus implicaciones, pero que resulta de particular interés para aquellos países que son grandes consumidores, como los Estados Unidos, o importantes productores. Esta situación, de por sí difícil, se agrava cuando se agrega el narcoterrorismo, formando una díada criminal de gran envergadura y peligrosidad, pues reúne y potencia los efectos letales de la droga, las enormes cantidades de dinero que ella produce y finalmente, los propósitos siempre antidemocráticos y frecuentemente demenciales de una subversión anclada en el pasado.
 - La existencia de desacuerdos y conflictos no totalmente superados entre los países de la región.
 - Finalmente, la difícil situación de la región ha llevado a los países que la integran a intentar políticas integracionistas en subregiones geopolíticamente afines, dando lugar al Pacto Andino y al MERCOSUR, testimonio fehaciente de la firme determinación de sus miembros en el sentido de unir esfuerzos en un marco de cooperación recíproca en el campo económico para el logro de sus respectivos objetivos nacionales.

La situación descripta permite comprobar la existencia de elementos de acercamiento y de eventual desacuerdo, a lo cuales será preciso conjugar, priorizando los primeros de manera tal de poder neutralizar la influencia de los segundos. Ello implica aceptar que legítimos intereses de cada país de la región, pueden limitar el logro de aquellos objetivos que nos son comunes. Conciliar y armonizar ambas aspiraciones es nuestro desafío, en forma tal de apoyarnos en la regionalización para evitar la influencia de los aspectos negativos de la globalización e impedir la fragmentación.

Para concretar esa aspiración y poder pasar de un régimen internacional basado en la coacción hegemónica a uno de naturaleza cooperativa se abren, en materia de defensa, dos modos de acción posibles:

- Actuar en forma aislada, lo cual dificultaría la integración de un eficaz sistema de seguridad regional.
- Actuar colectivamente, convencidos de que los bloques político-económicos y de seguridad, organizados a partir del Estado, serán en el mediano y largo plazos junto con ellos, también sujetos del derecho internacional público.

Apreciando que la acción común ofrece notorias ventajas sobre la individual, se plantea un segundo interrogante en orden a las características con las cuales deberíamos encarar dicha acción.

En principio, es preciso aceptar que los mecanismos de seguridad colectivos, del tipo de las alianzas, en las cuales la agresión contra uno de sus miembros supone una agresión contra todos, han resultado viables solamente ante la aparición de un enemigo común. Así ha ocurrido en la historia desde la época de las Guerras Médicas hasta la de la OTAN o el Pacto de Varsovia. Creemos que nuestra región, aún reconociendo la existencia de problemas comunes, especialmente con vistas al futuro, no percibe o al menos no lo hace todavía, la existencia de una amenaza concreta, planteada por un actor estratégico también concreto, cuyos intereses sean opuestos a los de todos o la gran mayoría de sus países. El narcotráfico y narcoterrorismo, si bien constituyen un problema que en mayor o en menor medida nos es común, no posee por el momento entidad suficiente como para generar una alianza o un sistema de seguridad colectivo.

Es por ello que la seguridad cooperativa constituiría, en el estado actual de nuestras vinculaciones, el más importante logro a alcanzar, por cuanto permitirá armonizar la integración económica regional con la cooperación militar.

El logro de una seguridad de tipo cooperativo, meta que puede parecer modesta pero a la cual creemos posible, requiere obtener distintos objetivos y la implementación de políticas comunes para su materialización, a saber:

- 1) Lograr una comprensión cabal y aceptación por nuestras sociedades

y poderes políticos del verdadero rol de las fuerzas armadas en el contexto de regímenes democráticos y republicanos como lo son los de los países de la región.

Sobre esa base y basándonos en la interpretación de la realidad regional, es posible proponer los siguientes objetivos:

- Afianzamiento de la paz y estabilidad en nuestra región.
- Preservación de los ámbitos terrestre, marítimo y aéreo regionales.
- Custodia de las líneas de comunicación marítima, a cubierto de interferencias de cualquier tipo, causadas por fuerzas extraregionales.
- Prevención de amenazas militares extraregionales.
- Mediación obligatoria entre los países en conflictos intraregionales.
- Proscripción de armas nucleares, químicas o biológicas en la región.
- Fortalecimiento de las relaciones entre países, como medio para reducir las posibilidades de conflicto intraregional, apoyadas en medidas de sinceridad recíproca.
- Cooperación continua y sostenida contra el narcotráfico, la subversión, el terrorismo y la defensa del ecosistema.
- Fluido intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos militares.

- Intercambios de los más diferentes tipos y niveles dentro del ámbito militar.

2) Establecer alcances de la seguridad regional en relación con las grandes potencias.

La finalidad del sistema de seguridad a diseñar y sus alcances estratégicos, deberían orientarse a acentuar la independencia y el perfil propio, sin que ello sea percibido como una posición hostil o de amenaza a los intereses estratégicos de las potencias.

Lo expresado, a lo que debemos reconocer como de difícil realización, supone tener en cuenta algunos de los intereses de las potencias, eventualmente opuestos a los propios, como por ejemplo el derecho que se arrogan algunos países de intervenir "per se" o por intermedio de organismos internacionales en los países periféricos, para defender principios vinculados, de manera real o ficticia, con lo que interpretan como el derecho. Se trata generalmente de razones económicas que originan presiones políticas y razones políticas (la mayoría nacidas de intereses económicos) que originan presiones sobre los gobiernos de los países menores. Tanto mejor para el éxito de esas presiones, cuanto menor sustento militar tengan los poderes políticos y económicos de esos países menores.

Lo anterior permite inferir que cualquier intento regional por

constituir un sistema de seguridad en la región al que pueda visualizarse como excesivamente "contundente", habrá de originar resistencias en la comunidad internacional.

- 3) Fortalecer la cooperación en otras áreas relacionadas con la seguridad, reconociendo que ella supone el fortalecimiento de la democracia en toda la región.

Significa también alentar medidas para fortalecer la confianza, las que deberán establecer normas de conducta en cuanto al intercambio de información y comunicación, tratando de disminuir los riesgos de conflicto por imprevisión, error o mala interpretación de una situación.

La seguridad regional no puede soslayar a las áreas políticas, económicas y sociales, si es que realmente se desea garantizar la paz y la estabilidad.

El poder político de cada país debe fijar objetivos de defensa. Solamente a partir de esquemas nacionales sólidamente constituidos, podrá buscarse la cooperación, base de la seguridad regional.

Entre el abanico de políticas consideradas como elementos aptos para facilitar la constitución de un sistema de seguridad regional cooperativa es posible mencionar:

- "Prevención de crisis y mantenimiento del statu quo", mediante el establecimiento de mecanismos de

prevención, manejo y solución pacífica de crisis y controversias.

- Adopción de políticas de defensa, como parte de una política de Estado, transparente e invariable a través de los tiempos e inmunes a los vaivenes propios de los oportunismos electorales.
- "Medidas de confianza mutua".
- "Control y limitación de armamentos", sugerencia que se encuadra en la necesidad de compatibilizar el derecho inalienable de cada Estado a contar con un brazo armado tecnológicamente apto y funcionalmente eficiente, con los negativos efectos que puede ocasionar una expansión ilimitada del gasto militar, tanto en términos económicos nacionales como en el equilibrio del poder regional.
- "Desarme", especialmente referido a la erradicación de armas de destrucción en masa.

Estas políticas deben acompañarse con las propuestas para que los Estados de la región alcancen una adecuada interacción militar. Una de esas propuestas está dada por la constitución de mecanismos de consulta flexibles que compatibilicen y coordinen las adhesiones locales a los regímenes de seguridad regionales, así como los acuerdos bi o multilaterales en los ámbitos naval, terrestre y aeroespacial. También por la necesidad de redefinir el papel de la Junta Interamericana de Defensa, en condiciones de transformarla en

elemento receptor y coordinador de estas inquietudes.

Conclusiones

- a. La materialización de un sistema de seguridad regional americano, no solamente es posible, sino que constituye una necesidad.
- b. En la actual situación internacional y en el ámbito regional, la participación de los Estados como unidad política, económica y militar, se desdibuja para dar paso a bloques de naciones que interactúan. En ese contexto, la seguridad regional puede obrar como impulso de la integración en lo económico y político.
- c. La conformación de un efectivo sistema de seguridad debe basarse en la cooperación, como paso previo a realizaciones superiores.
- d. El sistema de seguridad regional se refuerza con el reconocimiento de los problemas comunes que pueden originar misiones a cumplir, tales como el narcoterrorismo, la presión ilegal sobre las fronteras, el arribo de contingentes no elegidos voluntariamente para ocupar espacios vacíos, la preservación de recursos naturales, la explosión social por motivos económicos, la defensa de los sistemas democráticos ante la aparición de ideologías extremas, la ayuda
- humanitaria ante desastres naturales, la explotación ilegal de recursos alimenticios de países de la región, la necesidad de cumplir misiones en salvaguarda de la paz y seguridad internacionales y la disuasión o rechazo de agresiones potenciales o efectivas a alguno de nuestros países.
- e. El sistema de seguridad regional no debe aparecer como una amenaza contra los intereses de países extraregionales, ni contra la identidad nacional y cultural de cada uno de los países que lo integren.
- f. La aparición de problemas que no estuvieran comprendidos entre los que fueran acordados como comunes, generará distintos grados de compromiso para su solución, según sea el grado de afectación que el problema plantea para cada país en particular.
- g. La materialización de la seguridad regional sobre una base cooperativa puede reportar importantes beneficios, como los proyectos tecnológicos en común, producción compartida o complementada de toda clase de medios para la defensa, adquisición de conocimientos tecnológicos de avanzada y una mejor posición en cualquier tipo de negociaciones con actores extra regionales, cuyos intereses pudieran entrar en colisión con los regionales.



SISTEMA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL: PERSPECTIVA EUROPEA

PETER STANIA (M.A.)

Secretario General Instituto Internacional por la
Paz
AUSTRIA

¿En qué medida la neutralidad pudiera ser un aporte positivo a un orden de paz en Europa? La respuesta depende de cuál sea el concepto de neutralidad del que se parta y de cuáles sean las ideas y expectativas relacionadas con un orden de paz en Europa.

La polémica acerca del sentido y propósito de la neutralidad austríaca me parece que es, en estos momentos, un buen punto de partida para abordar esta problemática que incluye no sólo el derecho internacional, las relaciones internacionales, la política exterior, de defensa, militar y de seguridad civil, sino también el principio del desarrollo político-ético, cultural y de paz, relacionado con el surgimiento, desarrollo y continuidad de una política neutral y de paz, en el marco de un orden de paz en Europa.

No es casual que el conflicto en torno a que Austria renuncie a la neutralidad restante a favor de su ingreso a la OTAN se produzca no sólo de forma cognoscitiva, sino también emocional: ya que no se trata sólo de la decisión acerca de una opción política de seguridad presuntamente

mejor, sino de sentar las bases para un sistema de seguridad ofensivo o defensivo, a favor o en contra de una militarización en Europa. ¿Debe ser Europa más belicista o más pacifista? ¿Qué puede aportar la neutralidad austríaca a un orden de paz en Europa?

La Neutralidad tomando como ejemplo a Austria

La neutralidad surgió como norma del derecho internacional, a partir del mundo conceptual europeo del siglo XIX, que se remonta a los tiempos de la paz de Westfalia y que reconociera expresamente el derecho del príncipe reinante, es decir, del soberano, a declarar la guerra. Desde este punto de vista el reconocimiento de la neutralidad en la II Conferencia de Paz de la Haya (1967), según el derecho internacional, fue un avance en la política de paz, incluso independientemente de si los países neutrales podían confiar o no en la protección ante una guerra. Sólo el hecho de que un país declare no querer participar en ninguna guerra aporta una posición pacifista limitada en el mundo interestatal, donde se cuestiona que la guerra sea un medio de la política real.

No es, por lo tanto, un milagro que la neutralidad haya sido menospreciada como una posición cobarde, no sólo por las dictaduras, sino que no se le dé mucho valor en la política real que llevan a cabo las democracias - aquí se hablaba y se habla de inmoral y sin criterio propio - aunque hayan recurrido y recurran, cuando lo necesitan, a los "buenos servicios" de los países neutrales como "honesty broker".

Esto conduce a un cuestionamiento de la calidad ética de la neutralidad. ¿Se encuentra en primer plano la posición egoísta de mantenerse al margen o el principio de negación de la guerra? Ambas raíces han desempeñado su papel en la práctica de la neutralidad. No importa en qué forma se responda a esta pregunta, lo cierto es que la neutralidad significa un coto a la guerra y por lo tanto, un paso de avance en el sentido correcto cuando se entiende que la paz es el objetivo y la norma de un proceso cultural, que debe transformarse de una cultura belicista en una pacifista.

El debate acerca de la conservación, nueva orientación o derogación de la neutralidad mediante el ingreso a un sistema de seguridad europeo o a un pacto militar, debe llevarse a cabo, por lo tanto, teniendo en cuenta qué política de seguridad; qué sistema de seguridad aparecerá en lugar de la neutralidad.

¿Con esto se facilitará o se obstaculizará la beligerancia dentro y desde Europa? El análisis de esta pregunta es mucho más complicado de lo que suponen los detractores y los defensores de la neutralidad. Esto

ocurre porque aquellas instituciones que deben sustituir a la neutralidad se encuentran ellas mismas en un proceso de transformación y su evolución depende de muchas incógnitas, complejidades e imponderables, y su futuro es difícil de valorar y predecir a corto plazo en un período de transición como el que nos encontramos. Por lo tanto, la paciencia y espera son mejores consejeras.

Acerca de las debilidades y desventajas que provoca en un pequeño Estado el ingreso a una alianza escribe un testigo fidedigno (Hanspeter Neuhold) en la publicación ÖMZ 4/97.

Desventajas para la seguridad relacionadas con cualquier alianza militar.

No se pueden pasar por alto ciertamente las debilidades y desventajas en el sostén de la seguridad de un pequeño Estado a partir de su ingreso a una alianza. Por una parte este país no tiene realmente la certeza absoluta de que sus aliados, a pesar de las solemnes y reiteradas promesas de apoyo, van a asumir, en caso necesario, los costos del cumplimiento de las mismas, acudiendo realmente en su ayuda. Por otra parte la reciprocidad del compromiso defensivo significa para él la posibilidad de verse inmerso en un conflicto armado de uno de los aliados, que para él no es de interés inmediato. El riesgo de la consumación real de la promesa de alianza puede aumentar si uno de los otros aliados toma conciencia de la fortaleza de su socio y se comporta de forma intransigente o provocativa en un

conflicto, desencadenando así una evitable confrontación armada.

Por otra parte, el aliado menos poderoso tiene que tener presente, que los aliados superiores en fuerza ejercerán una mayor presión en las más diferentes esferas y se inmiscuirán aún más en sus asuntos internos que lo que intentarían las potencias ajenas al pacto. A esto se suman los gastos militares y económicos que tiene que asumir el pequeño aliado como aporte a la defensa colectiva. Finalmente la alianza pudiera resultar para una parte de la opinión pública en el propio país, en un aliado impopular y controvertido, lo que la convertiría en lugar de una ventaja, en una carga para la política interna.

Debido a que ser miembro de una alianza no trae consigo sólo ventajas, se espera por parte de los Estados implicados una reflexión acerca de la continuidad de esa opción de seguridad política en caso de grandes cambios en la relación entre las ventajas y los costos derivados de esa alianza. Esto sucede sobre todo cuando desaparece la razón principal para una alianza debido a un debilitamiento decisivo o a una desviación del curso político de los enemigos comunes. En este caso ocurriría tarde o temprano, según una opinión generalizada, una disolución de la alianza.

La transformación de la práctica de la neutralidad

La historia muestra que la neutralidad no ofrece una protección confiable para no verse involucrado en una guerra.

Cuando estalla una guerra, también los países neutrales perciben su efecto. Los ejemplos de la primera y la segunda guerra mundial (Bélgica en la primera, los Países Bajos y Finlandia en la segunda) lo ratifican. Suiza y Suecia se mantuvieron fuera de esos sucesos armamentistas debido a que estos países respondían, en sus condiciones de trabajo, a los intereses de ambas partes. Como los países neutrales estaban conscientes de que esa función protectora era insuficiente, intentaron protegerse con una defensa territorial propia, aunque la neutralidad en sí no requiere necesariamente de armamento.

Sin embargo, el desarrollo técnico armamentista no permite, al menos desde la Guerra Fría, una defensa efectiva contra el ataque de una potencia. Ya que los países neutrales no pueden confiar ni en la fuerza protectora de la neutralidad, ni en la defensa territorial propia, han arribado a sus propias conclusiones. De esta forma la neutralidad se transforma de medio, de instrumento de la política de seguridad militar, cada vez más en una finalidad, es decir, fomentar la paz y evitar las guerras por medio de buenos servicios así como de la mediación regional y global.

La política de neutralidad se convirtió en una política para evitar las guerras, una política de paz que con el Movimiento de los Países No Alineados pudo alcanzar éxitos impresionantes. Sólo Suiza, que no es tampoco miembro de la ONU, conserva, en lo esencial, el concepto de neutralidad clásico, más pasivo, que no se limita

al derecho de neutralidad, a la neutralidad militar, sino que exige una política neutral también en tiempos de paz (doctrina preventiva). La no participación en guerras o conflictos tiene primacía sobre una política activa de evitar las guerras, la cual persigue la cooperación entre las partes en conflicto.

La neutralidad austríaca es, por el contrario, un ejemplo de la transformación de la neutralidad de medio en finalidad, de neutralidad clásica a política de paz. Debía ser, según las ideas de Moscú, una neutralidad acorde al modelo suizo; mientras que las potencias occidentales insistían en una "neutralidad armada".

Austria, a diferencia de Suiza, ingresó, en efecto, inmediatamente a la ONU, ya que quería participar activamente en el marco de la comunidad internacional de Estados, siendo realmente aceptada por Austria la primacía de la ONU sobre la neutralidad sólo después del fin de la guerra fría. Así se creó la defensa territorial austríaca, sólo que por debajo del promedio del resto de los países neutrales.

Kreisky llevó la política exterior de neutralidad como una política de distensión entre el este y el oeste a un nivel inesperado, de forma que Austria dentro de la "Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa" (KSZE) pudo desempeñar un papel a escala internacional junto a los países neutrales y los no alineados (países "N+N"), que estaba por encima de sus recursos materiales.

La neutralidad sobrevivió el fin de la Guerra Fría, a diferencia del Movimiento de los Países No Alineados - el cual no era ni pacífico ni tenía sus bases en el derecho internacional. La nueva situación internacional surgida con la disolución de la Unión Soviética y la caída del sistema bipolar, así como el ingreso a la UE requirieron sin embargo, de una adaptación de la neutralidad al nuevo desarrollo en Europa y a escala internacional. No existe enemigo alguno que quiera o pueda invadir militarmente a los países miembros de la UE o de la OTAN, ni siquiera en un abstracto futuro próximo.

El número de conflictos dentro de los Estados, así como los relacionados con secesiones ha aumentado; lo que no implica sin embargo, el peligro de una notable propagación de las operaciones militares en territorio de la UE. Los desafíos más agudos se encuentran en mayor medida en la esfera no militar. Por tanto ha aumentado la necesidad de un compromiso mediante buenos servicios, mediación y acciones que mantengan la paz a través de terceros imparciales; sin embargo, los países neutrales y en menor medida aún los pequeños Estados, encuentran una competencia entre las potencias y sus organizaciones internacionales, las cuales sólo quieren comprometerse más enérgicamente en esa esfera, realmente persiguiendo, en la mayoría de los casos, intereses nacionales.

A esto se suma que el ingreso a la UE ha limitado el campo de acción en la política exterior y de seguridad de los países neutrales y los no alineados,

ya que la UE se ha trazado como objetivo una política exterior y de seguridad común, así como una defensa común (GASP), aunque para los países neutrales actualmente está vigente el Tratado de Maastricht, según el cual mantienen el derecho de Estados con una política de seguridad, independientemente de que los miembros de la UE tienen apreciaciones muy distintas acerca de las finalidades de la GASP.

Austria ha reaccionado a esta evolución interpretando su neutralidad de forma limitada como una neutralidad estrictamente militar (no participación en alianzas militares; ninguna base militar extranjera o tropas) apelando al texto de la Ley de la Neutralidad, y esto le ha permitido la participación en sanciones económicas de la UE mediante una disposición constitucional. Si este núcleo firme de la neutralidad austriaca debe mantenerse o no, es objeto de discusión en relación a la cuestión del ingreso a la OTAN.

Austria ha manejado la neutralidad restante en el sentido de una política activa de neutralidad y de paz, participando en las diferentes acciones por mantener la paz o con objetivos similares en el marco de la ONU, de la OSZE, de la tercera columna de la UE y del Movimiento por la paz; dando su aporte así al fortalecimiento de la seguridad común y la solidaridad internacional. Lo cierto es que Austria después de la salida de Kreisky no sólo ha limitado su neutralidad al derecho de neutralidad, sino que ha descuidado su política exterior global y que en el conflicto yugoslavo en contraposición

con su política neutral y pacífica, ha renunciado a su imparcialidad a favor de Croacia. Un comportamiento que actualmente enfrenta una fuerte crítica.

La defensa de la Neutralidad

La declaración de neutralidad según el derecho internacional no significa que el país neutral esté obligado a defender su neutralidad a mano armada. Sin embargo, los países neutrales pueden optar por supuesto por defenderla como lo prevé la Ley de Neutralidad de Austria. Por lo tanto, los países neutrales optaron por una defensa militar de sus países, ya que la neutralidad no ofrece ninguna protección incondicional frente a los agresores.

La declaración de neutralidad incluye asimismo el mensaje de que el país neutral no representa ninguna amenaza para la seguridad de otros países, ya que éste renuncia a la beligerancia - excepto como defensa. La neutralidad auténtica exige además, prescindir de estructuras militares ofensivas. La política defensiva de los países neutrales se diferencia por lo tanto de la de otros países por tener estructuras militares diferentes. Estas tienen un carácter defensivo primario.

El ingreso a una alianza militar (WEU/OTAN) se justifica también desde el punto de vista político, con que los gastos por concepto de defensa en la alianza (OTAN) serían menores para Austria que si ésta tuviese que asumir por sí misma su defensa territorial. En este sentido no sólo se ha actuado y

manipulado con cifras falsas, que por sí mismas están en extrema contradicción con los datos de los EE.UU. y de la OTAN, sino que simplemente no se toma en cuenta que la Guerra Fría se ha terminado y no existe ninguna amenaza que justifique continuar con los exorbitantes y obscenos gastos militares y armamentistas, la defensa territorial no tiene sentido propio, y los empeños armamentistas de los EE.UU. y de otras potencias no pueden considerarse ni como escala de comparación, ni como una causa para sentar falsas prioridades.

Diferencias entre los gastos en estructuras militares defensivas y ofensivas

Por parte de la mayoría de los militares no se discute en efecto que el ingreso a la OTAN implica gastos demasiado altos para la defensa; sin embargo, siempre se asegura que Austria tiene que rearmarse incluso sin entrar a la OTAN. Este criterio conduce a la grotesca e ilógica conclusión de que la disminución de la amenaza (eliminación del enemigo) no es una razón para el desarme, sino que requiere de rearme. La única fundamentación alegada en este sentido - la defensa austríaca está por debajo del promedio de la OTAN - conduce otra vez a la OTAN como norma de defensa. Evidentemente se requiere de valor civil para escapar de la nueva ola de militarización y la locura armamentista.

A esto se suma que esta argumentación no toma en cuenta las

diferentes concepciones de las estructuras militares ofensivas y defensivas. La estructura militar austríaca está orientada a la defensa, la de la OTAN a la intervención. La misión defensiva de la OTAN está fundamentalmente en papeles, ya que actualmente no existe ningún enemigo. El ingreso a la OTAN significa, por lo tanto, no sólo un enorme aumento del presupuesto defensivo que no se aviene con la situación real de amenaza, sino también una transformación de la estructura militar orientada a la defensa en una estructura militar ofensiva, con lo que se avanza un paso en dirección a la beligerancia.

En la política militar no se trata de una declaración de compromiso (texto legal de la OTAN), sino de las estructuras reales y de la forma de comportarse que, en situaciones concretas, asumen una dinámica propia. Estas se transformaron y se transforman con la nueva estructura de las tropas de la OTAN, de defensivas en intervencionistas. El mayor peso de la OTAN no está ya en el ejército defensivo, sino en el ejército intervencionista global al que debe sumarse también Austria.

Gastos específicos de Austria

En relación a las reflexiones acerca de la renuncia a la neutralidad, los que abogan por un ingreso a la OTAN operan con cifras muy por debajo de las reales. En principio hay que dejar claro que, de acuerdo al punto de vista las cifras se presentan de forma exagerada. No existe un cálculo claro de los gastos, ya que hay demasiados

factores desconocidos que influyen en los estimados de una transformación del armamento, que seguramente pudiera equipararse a un rearme.

El experto austríaco Heinz Gärtner basa sus cálculos en una suposición muy cuidadosa. Esta se apoya en los cálculos del presidente de los EE.UU. en su informe ante el congreso acerca del estimado de los gastos de la ampliación de la OTAN hacia el este y seguramente parte de un mínimo (324 a 400 mil millones de chelines austríacos en los próximos 10 a 12 años). El informe del Congreso por sí mismo parte de una cifra de 1500 mil millones de chelines austríacos (despacho presupuestario).

Gärtner estima los costos para Austria en un saldo de entregas por valor de 6 a 7 mil millones de chelines austríacos anuales. Eso significa un aumento del 30% en el presupuesto para la defensa.

Además debe decirse que los austríacos hasta el momento sólo han permitido un presupuesto por valor de 0,85% del producto interno bruto, siempre que se consideren las elecciones como una expresión de la voluntad política. Esto parece poco para el resto de los países, pero está acorde con la voluntad de los electores austríacos.

La pregunta acerca de un ingreso a la OTAN tiene que ser respondida, por lo tanto, políticamente y es, por consiguiente, una reflexión en cuanto al cálculo de ventajas y desventajas. El planteamiento de la pregunta debe ser:

¿Superan las ventajas de seguridad el precio político y económico en caso de un ingreso a la OTAN? Yo niego esa pregunta, clara y terminantemente. No sólo porque aquí no se daría una relación razonable, sino porque el valor de una política activa de neutralidad y seguridad con vistas a un orden de seguridad de toda Europa está muy por encima de las ventajas ocasionales dentro de un pacto militar.

El mensaje de la neutralidad en un período de transición

Habla mucho a su favor que la neutralidad y el Pacto Militar Atlántico constituyan modelos para salir de un período de transición en el que se encuentra no sólo Europa. Los mensajes que parten del pacto militar y de la neutralidad son diferentes. A continuación se aclararán aquellos criterios y mensajes que se reconocen a partir de la práctica de la política de los Estados europeos neutrales (no alineados).

- El rechazo a la guerra y la no participación en ella

El rechazo a la guerra como medio de la política representa una idea básica de cualquier política de neutralidad; sin embargo, en la era de la ONU apoya también la participación en las misiones de paz de la comunidad internacional de Estados. La neutralidad no es un fin en sí; sin embargo, debe evitar que Austria se vea involucrada en conflictos bélicos que no sirvan al fomento de la paz. Esto no excluye una participación

reforzada y selectiva en misiones de paz de la comunidad internacional de Estados, como lo demuestra la práctica de Austria en la ONU.

- Protección defensiva

El país neutral sólo es auténtico, mediante la orientación de su política militar hacia una protección defensiva. Muestra el camino de cómo el dilema de la seguridad puede superarse sin peligro para la propia seguridad.

- Política activa de paz

Significa que el país neutral no ve la neutralidad tanto como medio de la política de seguridad, sino principalmente como parte de una política para evitar las guerras y superar de forma constructiva los conflictos, mediante buenos servicios, medidas que creen confianza, cooperación y prestaciones de auxilio.

- Instrumento de resistencia al militarismo y a tendencias a crear una potencia militar mundial

En una Europa sin enemigos, que crece de conjunto con vistas a un orden de paz, la neutralidad de un solo Estado resulta inútil. En un período de transición en el que se contraponen evoluciones opuestas, la neutralidad representa sin embargo, un instrumento para ofrecer resistencia a un nuevo militarismo europeo, o al menos frenar tendencias como éstas.

El mensaje de la neutralidad expresa por tanto: asegurar la paz; no

mediante una política militar ofensiva, sino mediante una política de paz y de protección defensiva.

La demanda de los países neutrales a la GASP: Activa política de paz, pero protección defensiva

El objetivo de un orden de paz en Europa que se gane ese nombre puede ser sólo la materialización de la paz internamente y hacia el exterior. La mayoría estará de acuerdo con esta forma abstracta. Los estudiosos se dividen en la pregunta concreta, acerca de cómo puede hacerse realidad este objetivo. Con la política de seguridad tradicional edificada a partir de la fuerza militar y el armamento, o con una nueva política de seguridad que quiera poner fin con la defensa y la limitación militar propia, al llamado dilema de la seguridad y a la criminal carrera armamentista.

Austria y los Estados neutrales (no alineados) pudieran aportar a esta lucha por una política nueva y moderna de seguridad para el siglo XXI sus experiencias positivas acerca de una política activa de paz y de protección defensiva como un legado a la GASP. ¿Por qué una política exterior y de seguridad de toda Europa no debe aprender de las experiencias de los pequeños Estados? ¿Dónde está escrito que sólo los pequeños Estados pueden renunciar a la imposición militar de los llamados intereses nacionales? ¿Por qué los pequeños Estados no pueden ser también guías de una nueva política de seguridad? Las potencias no serán las abanderadas de una nueva política de seguridad que deba frenar su política de poderío.

A favor de ese cambio de paradigma de la política de seguridad habla no sólo una orientación político ética, sino también una política real capaz de reconocer sus propios intereses y después actuar.

El sueño del poder militar mundial EE.UU/Europa es una quimera que contradice todas las experiencias históricas (Paul Kennedy) y una evolución que tiene lugar bajo el signo de la globalización a nivel mundial.

La UE y la GASP deberían, por lo tanto, extraer sus conclusiones, es decir, renunciar voluntariamente a

sueños como éstos y despachar a la basura una política de poder ya caduca.

Los Estados neutrales (no alineados) pueden aportar a ese cambio de paradigma de la política de seguridad en la medida en que no busquen su identidad como apéndice de la política de las grandes potencias mundiales, sino que se comprometan solidariamente con una política activa de paz y de protección defensiva. No la guerra y la militarización, sino la paz y la desmilitarización son las que necesitan nuestra solidaridad.



SISTEMAS DE SEGURIDAD INTERNACIONAL CONTEMPORANEOS Y SUS EFECTOS EN LA CONDICION ESTRATEGICA DE LAS POTENCIAS MEDIANAS

MIGUEL NAVARRO MEZA
Profesor, Académico ANEPE

Mi planteamiento está orientado fundamentalmente a ver el tema de la Seguridad Internacional desde la perspectiva de los actores internacionales medianos, lo que yo denomino las potencias medianas que son aquéllas que predominan en el escenario geográfico de nuestro interés, como es precisamente el Cono Sur, o el concepto del Cono Sur ampliado, para los efectos de configuración de un sistema de seguridad regional.

Los expositores que me han precedido en el uso de la palabra han analizado primeramente las nuevas expectativas en el ámbito de la seguridad global, luego el Almirante Alfonso, ha hecho un muy interesante planteamiento sobre la seguridad regional y sus posibilidades y desafíos; el Sr. Peter Stania, ha hecho un interesante y muy completo planteamiento sobre una nueva alternativa, que es precisamente, la alternativa de la neutralidad v/s la participación en esquemas de seguridad regional, pero lo que yo quiero plantear en este momento, es una posición, diría yo, complementaria, en cuanto a cuál es el efecto que tiene para una potencia de carácter mediano participar en un esquema de seguridad.

Desde este punto de vista, creo que es particularmente interesante mencionar en primer lugar, que soy un firme partidario de la participación en los esquemas internacionales de seguridad. Creo que para las potencias medianas el participar en estos esquemas contribuye a mejorar su estatura estratégica; y por estatura estratégica entiendo la posición que ocupa dentro del contexto del poder en el sistema internacional.

Habiendo hecho esta primera aseveración, creo que puede ser interesante destacar algo que de alguna manera ya se ha mencionado en las exposiciones anteriores, cual es precisamente la naturaleza del nuevo sistema de seguridad internacional y la forma cómo este sistema afecta la seguridad de las potencias medianas. Desde este punto de vista, existe amplio consenso de quienes me han precedido en el uso de la palabra, respecto a que el término de la Guerra Fría ha traído una desregulación de los esquemas de seguridad internacional, es decir, el nivel de alto riesgo de conflicto nuclear, pero relativa a esta habilidad que se vivía durante la época de la confrontación Este - Oeste, le ha sucedido una etapa que se caracteriza

fundamentalmente por una condición de incertidumbre respecto a la estructuración de los nuevos esquemas de seguridad. Esto es particularmente complejo para las potencias medianas, y de alguna manera ha tenido una correlativa información cuya circunstancia apareció recientemente en la prensa internacional, respecto al incremento de las ventas de armas en el mundo. ¿Por qué se produce esto?; porque aparentemente frente a la condición de incertidumbre que caracteriza la situación de seguridad internacional, las potencias medianas o aquellas que pueden hacerlo, han decidido fortalecer su capacidad militar, no necesariamente a un incremento de los presupuestos de defensa, pero probablemente a una mayor eficiencia en el gasto militar y más precisamente en la inversión en defensa.

Esta ha sido la primera aproximación de los países, de muchas potencias medianas, y se ve por ejemplo, en el Sur Este Asiático; pero hay que pensar también, que en este momento se está viviendo en un período especialmente favorable para la incorporación a la tecnología militar avanzada por parte de este tipo de potencias, precisamente por los excedentes del término de la Guerra Fría. Las grandes potencias han debido reducir sus arsenales, y esto ha provocado una etapa necesariamente transitoria, muy favorable en el mercado mundial de equipamiento militar, pero ésta es una etapa que inevitablemente va a pasar y va a requerir una aproximación de mayor eficiencia aún, en el manejo presupuestario por parte de las potencias medianas. Pero este fenómeno del punto de vista que a mí

me interesa en este momento, hay que centrarlo en la condición de incertidumbre, es decir, muchos países han decidido reforzar su capacidad militar, ante el proceso, ante el desconocimiento, ante cierto temor respecto a qué depara el futuro, en términos de seguridad internacional.

Por otra parte y esto nunca está demás insistir, el Estado sigue siendo el principal actor internacional; no es el único, hay otros actores internacionales, pero en el ámbito de la seguridad del Estado, sigue siendo el eje alrededor del cual gira el concepto y por otro lado la fuerza sigue siendo un instrumento válido, aunque en ocasiones ilegítimo en el caso de la agresión, ciertamente de las relaciones internacionales. Fluye de lo anterior que la defensa, la protección del entorno político y social agrupado bajo la forma de un Estado, sigue siendo responsabilidad individual o esencialmente individual de los países involucrados, de cada autoridad pública involucrada, pero sin embargo, esto, aunque parezca paradójal desde mi punto de vista, no se contrapone con las circunstancias que la participación en el esquema de seguridad puede bajo ciertas circunstancias favorables, contribuir al incremento de la estatura estratégica de un Estado, entendiendo por estatura estratégica, lo que había mencionado anteriormente, en el sentido de su posicionamiento en el contexto del poder y en el sistema internacional.

Es pertinente destacar además, que el poder sigue siendo el instrumento esencial que ubica al Estado en el concepto internacional, no solamente el

poder militar; cuando hablo del poder me refiero en un sentido amplio, incluyendo todas las variables que usualmente se asocian al poder, pero de las cuales el componente militar sigue siendo un componente de alta significación.

Para acotar más el tema creo que no estaría de más analizar un poco, así sea brevemente, que es precisamente la naturaleza de los sistemas de seguridad internacional, a los cuales el Almirante Alfonso se ha referido en alguna medida, especialmente en lo central, con respecto a la seguridad cooperativa, concepto con el cual yo comparto plenamente su planteamiento, pero creo que en esto, es necesario analizar que hay distintas alternativas de participación en esquemas de seguridad regional y por eso parece ser interesante destacarlo. Además el impacto que tiene cada potencia mediana, un sistema u otro de seguridad es distinto, por lo tanto vale la pena hacer la diferencia de carácter doctrinal.

En primer lugar, como es ampliamente sabido, el sistema de seguridad más usual en la historia, son las alianzas; la unión de dos o más Estados para enfrentar en conjunto un problema de seguridad que les afecta a ambas y que solas no pueden resolverlo; fueron muy comunes en la época de las ciudades Estados de Grecia, y se han mantenido como el eje central de la seguridad internacional; desde entonces hasta por lo menos comienzos del presente siglo, eran la única forma de seguridad colectiva, la única forma de seguridad internacional conocida.

Las alianzas requieren para que existan fundamentalmente de una problemática de seguridad común que los Estados no pueden resolver individualmente. Normalmente esa problemática será una problemática que afecta en sentido negativo a los Estados que participan de las alianzas, es decir es un problema a su seguridad que deben enfrentar conjuntamente; por eso es que las alianzas usualmente son asociadas por una condición defensiva, pero históricamente también se ha dado el caso de que este problema de seguridad común, no es un problema que les afecte negativamente, sino que es un problema que ellos ven positivamente; los miembros de las alianzas ven positivamente, es decir el interés de que unidos pueden obtener ciertas ventajas en el sistema internacional, pero desde una perspectiva ofensiva; por eso es que históricamente han existido alianzas de tipo ofensivo.

También existen alianzas de otra naturaleza; las alianzas de status quo, o alianzas que son la combinación de uno o varios de los elementos anteriores. El eje central de la alianza es la circunstancia de vivir un interés común y este interés común normalmente estará representado por una amenaza. Es por eso que en el actual debate sobre seguridad regional, el concepto de alianza ha sido prácticamente dejado de lado, porque hay una percepción muy generalizada de que no existen amenazas que justifiquen el establecimiento de un sistema de alianza. Ahora es posible que existan amenazas comunes de otro tipo, pero debido a que la alianza implica una

limitación muy considerable a la soberanía del Estado, estas amenazas deber ser de tal magnitud que justifiquen para cada participante la inclusión en el sistema y existe una creciente coincidencia que, si bien es cierto, existen amenazas comunes y nuevas amenazas a la seguridad en nuestra región, ninguna de éstas es tan fuerte como para justificar el establecimiento de un esquema de alianza.

Las alianzas han sido históricamente consideradas muy funcionales a la seguridad internacional, en cuanto se ha estimado que efectivamente al existir grupos de Estados que enfrentan conjuntamente problemas de seguridad, esta es la visión convencional del concepto de alianza; sin embargo desde una perspectiva teórica y también de política internacional, el valor de las alianzas en la seguridad internacional ha sido puesto en tela de juicio, esto quizás sea la primera manifestación. Fue con motivo de la alianza entre Roma y Sagunto en 416 AC., y que es considerado por muchos historiadores de la antigüedad como el antecedente directo de la segunda confrontación entre Roma y Cartago.

Esta idea que las alianzas bajo cierta circunstancia en vez de ser funcionales a la seguridad internacional, son contrarias a la seguridad internacional, adquirió mucha fuerza inmediatamente después del término de la I. Guerra Mundial, cuyo fin conmemoramos hoy día, tal como lo mencionó el Dr. Edmond, en el sentido de que una vez terminado el primer conflicto mundial del siglo, las elites políticas y militares, especialmente las

políticas empezaron a pensar en términos de que había sido la existencia de un esquema muy pensado de alianzas en Europa, lo que generó precisamente la primera Guerra Mundial y que si ese esquema no hubiese existido probablemente el desenlace de la crisis Julio - Agosto de 1914 hubiese sido distinto.

Fue precisamente este fenómeno el que dio origen al denominado concepto de seguridad colectiva, específicamente analizado, es decir, una seguridad que está basada fundamentalmente e inicialmente en el concepto de la paz dinámica de Francisco de Vitoria y que se sustenta en la idea de que cada componente de un sistema de seguridad internacional siente y está seguro en ese sistema; lo que quiere decir que todos los componentes del sistema estarán igualmente seguros.

La existencia de un esquema de seguridad colectiva en una perspectiva teórica, requiere de una enorme voluntad política de parte de los Estados que participan del sistema, porque bien puede ocurrir que la condición de inseguridad de un miembro de un sistema no afecte verdaderamente la seguridad de los demás miembros, o de miembros que estén alejados geográficamente, o políticamente, o estratégicamente de este centro de inseguridad, pero sin embargo, estos miembros están alejados y por lo tanto no son afectados por esta consideración; igual deben intervenir para preservar la estabilidad internacional, y esto muchas veces se contrapone con el interés nacional de los Estados del sistema; esta fue

precisamente la idea de seguridad colectiva.

Fue la idea subyacente en el establecimiento de las sociedades de las naciones, pero precisamente la falta de voluntad política y las circunstancias de que la mayoría de los miembros no estuvieron comprometidos en las situaciones de seguridad que ocurrieron durante la vigencia plena o durante la existencia de la sociedad de las naciones, lo que provocó en definitiva el descrédito de la organización y por así decirlo, el colapso intelectual del concepto de la seguridad colectiva. Los casos más característicos son: el caso de Italia en 1936, cuando luego de la invasión a Etiopía la mayor parte de los países no tenían absolutamente ningún interés estratégico involucrado en la situación que se estaba desarrollando entre Italia y Etiopía; por lo tanto no tuvieron interés en intervenir y en aplicar el concepto de la seguridad colectiva; solamente Inglaterra tuvo algún interés, alguna manifestación en contra de la situación internacional que se estaba produciendo en ese momento. Pero ahora, el caso de Inglaterra, tenía intereses estratégicos indirectamente comprometidos de manera que su participación no estaba totalmente determinada por factores de altruismo internacional, sino que además había intereses estratégicos muy específicamente determinados en esta situación.

El concepto de seguridad colectiva como tal, pese a este fracaso siguió desarrollándose y fue también el elemento subyacente en la Carta de Naciones Unidas. Posteriormente, en

1945, el concepto tampoco tuvo aplicación; usualmente este fenómeno ha sido asociado con el fenómeno que la seguridad colectiva tuvo por así decirlo, la mala suerte de desarrollarse como concepto, primero en la época de los grandes caudillos internacionales; los caudillos de los años 30; y luego, en la confrontación Este - Oeste de la Guerra Fría, lo que hacía inviable el sistema, precisamente por la existencia de una confrontación ideológica, política y militar de carácter planetario entre dos sistemas netamente influyentes.

Sin embargo, la seguridad colectiva, luego del término de la Guerra Fría, habría continuado inviable si hubiese esperado que hubiese resucitado el concepto, habida consideración de que ya no existirían las limitaciones políticas que aparentemente habían impedido su desarrollo; pero no fue así, porque había una creciente conciencia de que el problema de la seguridad colectiva radica fundamentalmente en la falta de voluntad política de los actores involucrados y no tanto en las circunstancias de existir caudillos en los años 30; una confrontación ideológica de tipo planetario, en los años 40, 50 y 60; sino que hay un problema más de fondo, un problema yo diría más de filosofía de política internacional que está involucrado y frente a este colapso intelectual del concepto seguridad colectiva, ha surgido el concepto de seguridad cooperativa, que el Almirante Alfonso ha analizado en detalle.

En torno a este concepto, sólo me queda decir, complementando lo dicho por él, que la idea central es la

compatibilización de intereses estratégicos entre los actores propios de un sistema de seguridad cooperativa. Ahora, esta compatibilización tiene la gran ventaja que admite un enorme espectro de compromiso. Es preciso advertir un esquema de seguridad cooperativo que involucre no solamente un muy profundo sistema de medidas de confianza mutua, sino, además, una instancia política o jurídica y práctica, de diálogo político y de concentración en el plano político y estratégico; admite una amplia gradación y en eso principalmente quizás radica la mayor fuerza del concepto. Este es un concepto que está permeando rápidamente todas las concepciones de seguridad internacional y tiene una aplicabilidad potencial concreta en nuestra región.

Habiendo analizado los esquemas de seguridad, quisiera ver ahora cómo estos esquemas efectivamente contribuyen a la seguridad de las potencias medianas y qué efectos producen en las potencias medianas. Desde luego la participación en un esquema de seguridad internacional, pero pongámoslo de tipo cooperativo, habida consideración que ésta es la tendencia actual más fuerte por lo menos en nuestra región, significa que los Estados siguen siendo responsables de su propia seguridad; ése es el primer efecto.

Para que un sistema de seguridad cooperativo funcione, requiere una condición de equilibrio estratégico, es decir, no puede haber un Estado miembro del sistema que sea muy débil dentro de este contexto, porque eso

inevitablemente genera una condición de inestabilidad que afecta el funcionamiento total del sistema.

Por otro lado, la participación en un esquema de seguridad de esta naturaleza, requiere un alto grado de voluntad política; desde luego voluntad política manifestada por la autoridad pública, pero al interior del Estado. Normalmente también esto requiere un alto grado de voluntad de todos los referentes políticos que tienen significación en la definición de las políticas públicas dentro de ese Estado, es decir, requiere de un alto grado de consenso político doméstico y esto no es una cuestión menor en el caso de la participación en los esquemas de seguridad internacional; desde luego, porque la participación de un Estado en un esquema de seguridad internacional, involucra compromisos de largo plazo en el plano formal, en el plano jurídico formal, pero también involucra compromisos de largo plazo en el plano de la definición de ciertas políticas públicas, siendo la más importante la política de defensa, como también en el financiamiento de las instituciones militares en la planificación estratégica del Estado, todo lo cual requiere políticas, decisiones de muy largo plazo y por lo tanto, estas decisiones no pueden, o no deberían estar sujetas a los avatares propios del sistema representativo, que, por su propia naturaleza, está muy expuesto y debería estar muy expuesto a cambios en la naturaleza y en signo político, no ideológico, pero político, de las autoridades públicas. Desde ese punto de vista, entonces, para que un compromiso; para que un Estado;

pueda participar efectivamente en un esquema de seguridad internacional y especialmente cooperativo, requiere un muy alto grado de consenso en sus políticas domésticas. Desde luego, que si se produce un cambio natural como producto de la existencia de un sistema representativo, este cambio no afecta en lo que es la posición del Estado en el esquema de seguridad, por eso que no es una cuestión menor y creo que es un asunto que merece destacarse con bastante cuidado; requiere por lo tanto que la participación en este esquema de seguridad tiene que ser parte de la política de defensa, política que todos hemos consensuado debe ser una política de Estado, de la cual existe amplio consenso entre los distintos referentes políticos domésticos de cada uno de los participantes.

Por otro lado, la participación en un esquema de seguridad de carácter cooperativo, desde luego, contribuye a la estabilidad internacional en un sistema determinado, especialmente en este momento, que se vive un período de globalización, cuyo efecto hemos analizado largamente en distintos seminarios en esta Academia y en otros centros de estudios. Este fenómeno de la globalización, inevitablemente, requiere que las condiciones políticas en áreas determinadas del mundo, sean ampliamente favorables para los efectos del desarrollo económico; ningún inversionista va a mirar con simpatía a una región del mundo donde exista tendencia a la inestabilidad sistémica, porque obviamente los inversionistas quieren funcionar fundamentalmente en base a ganancias y nadie quiere

arriesgarse más allá de lo razonable. Desde este punto de vista, entonces, la participación o la existencia de un esquema de seguridad, esencialmente, de un esquema de seguridad cooperativo, fundamentalmente apunta al establecimiento de una zona de estabilidad que tiene a su vez un correlato inmediato en el ámbito del desarrollo. Principalmente en cuanto a la atracción del capital extranjero, en caso que sea necesario, y ciertamente, al generar un sustrato básico, un sustrato funcional de estabilidad para los efectos del desarrollo y el desarrollo es parte del poder del Estado. En esa perspectiva, contribuye al establecimiento o al incremento de su estatura estratégica.

Sin embargo, quizás la responsabilidad más interesante en el caso de la participación en los esquemas de seguridad internacional, especialmente aquellos de naturaleza cooperativa, está dada por la naturaleza de la participación y por la naturaleza de la contribución de cada uno de los Estados y esto resulta particularmente relevante en el caso de las potencias medianas.

El concepto de seguridad cooperativa, es un concepto que está en pleno desarrollo, dado que es comparativamente nuevo en el campo de los estudios estratégicos y estos conceptos normalmente toman mucho tiempo en madurar y en aplicarse plenamente. Es posible decir sin temor a equivocarnos que el concepto de seguridad cooperativa está en pleno desarrollo y tiene la enorme ventaja que permite la recepción de "inputs" de los distintos Estados que van a ser parte

de este sistema. Por otro lado, también es necesario destacar que, dado que el concepto de seguridad cooperativa es una categoría teórica de análisis, su situación en cada una de las situaciones de seguridad en distintas regiones geográficas, varía enormemente y por lo tanto la incorporación de elementos teóricos también varía en la misma medida. Desde ese punto de vista quizás si la responsabilidad fundamental de cada uno de los miembros del sistema está determinada básicamente por el aporte intelectual que puede desarrollar cada Estado respecto a la definición del esquema de seguridad en el cual desea participar, y esto es una responsabilidad que pasa a ser responsabilidad del colectivo internacional dentro de una región determinada. Se trata de que el conjunto de los Estados genere las suficientes ideas y los planteamientos políticos y la voluntad política necesaria para que efectivamente desarrolle un esquema más acorde con sus propias necesidades.

Quizás valga la pena mencionar un ejemplo, de cómo un Estado puede participar o cómo no puede participar en un esquema de seguridad cooperativa y para eso muy brevemente voy a comentar lo que ha sido la actitud chilena frente a los esquemas de seguridad internacional en nuestra región, partiendo de la base que hay un amplio consenso de que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el estatuto jurídico que actualmente rige la seguridad hemisférica ya que no subregional, ha quedado totalmente desfasado desde la perspectiva del término de la Guerra Fría. Si nosotros vemos la actitud chilena durante los

años 30, en que comienza a plantearse el concepto de seguridad hemisférica, especialmente en la conferencia de Buenos Aires en 1936, Chile marcó una actitud esencialmente negativa, pero es bien interesante, considerando que era uno de los países que menos podría haber mantenido una actitud negativa frente a una situación de seguridad y colectiva, o una situación de seguridad internacional en franco deterioro; si uno analiza por ejemplo los discursos presidenciales, el mensaje a la nación del Presidente de la República los años 1936, 1937 y 1938 se advierte que el Presidente, en la parte relativa a relaciones internacionales, muestra una actitud cada vez más pesimista, respecto al deterioro de la situación internacional, tanto en Europa como en Asia. Había por lo tanto una actitud, una percepción presidencial, respecto a una situación de franco deterioro de la condición internacional de seguridad. Por otro lado, existían otros actores interesados en la sociedad chilena en los temas de seguridad; desde luego, las Fuerzas Armadas, tenían un interés concreto en la situación de seguridad internacional, fundamentalmente de la necesidad de adquirir equipo militar y eso no podía adquirirse en el entorno regional, sino que necesariamente debía recurrirse a los mercados europeos; sin embargo, pese a existir distintos actores interesados en el tema de la seguridad nacional, la sociedad chilena en esos años, no fue capaz en su conjunto de definir una actitud en torno a este tema y la actitud chilena tendió a ser fundamentalmente negativa.

Posteriormente, a contar de los años 40, Chile tuvo un cambio de

actitud, en el sentido de aceptar, quizás de una manera un tanto reticente, la idea de participar en esquemas de seguridad de carácter hemisférico. Por supuesto que la condición había cambiado especialmente desde la perspectiva ideológica, por cuanto esto quedó inevitablemente inmerso en todo el desarrollo de la Guerra Fría, pero aún así, nuestra actitud de la clase política chilena fue esencialmente de "refugiarse", y empleo con absoluta conciencia el concepto refugiarse en consideraciones de carácter jurídico. Chile hizo considerables aportes, interesantes aportes en el plano de la redacción de ciertas disposiciones, especialmente el tratado de Río de Janeiro, precisiones de carácter jurídico, pero no tuvo un aporte que a mí me hubiese gustado ver en el plano político. Chile no fue un actor político relevante en los procesos de defunción de los esquemas de seguridad hemisféricos, mientras que otros países de la región sí lo fueron y desde ese punto de vista esa es una lección muy interesante. Chile participó en los esquemas de seguridad hemisféricos con una relativa aceptación y ciertamente no vacilamos en aprovechar plenamente las ventajas que ello reportó desde el punto de vista de la adquisición de equipo militar en EE.UU.; no obstante, es interesante destacar y esto es una pequeña anécdota, que por lo demás es cierta, y refleja mucho el problema del consenso político doméstico al que yo hacía referencia algunos minutos atrás, que fue que cuando se discutía en el Congreso chileno la ratificación del Pacto de Asistencia Militar con Estados Unidos, el año 1952, que es una resultante del Tratado Interamericano

de Asistencia Recíproca; cuando se discutía la ratificación del pacto en el Congreso, los Senadores Allende e Ibáñez del Campo, que representaban posiciones un tanto distintas en el espectro político chileno de la época, ambos fueron absolutamente contrarios a la ratificación del pacto por parte del Congreso; sin embargo, cuando ambos llegaron a la presidencia, en el caso de Ibáñez unos meses después que se discutía esto, y en el caso de Allende 18 años después; ninguno tomó ninguna acción contra aquello que habían votado negativamente en el Congreso, pero esto revela la necesidad de amplios consensos políticos internos para la participación y en estos esquemas de seguridad.

Posteriormente y esto lo hemos visto en fechas muy recientes, el Libro de la Defensa recientemente publicado hace una alusión directa a los sistemas de seguridad internacional, pero representa un cambio diría yo muy sustancial respecto a lo que ha sido la posición chilena. Nuestro Director en sus palabras introductoras, ha hecho efectivamente una alusión a esto; por lo tanto, no me voy a referir mayormente a ello, pero creo que esto representa un cambio muy significativo respecto de la posición chilena en torno a la idea de la seguridad regional, y que genera al mismo tiempo un considerable desafío respecto a la idea, o respecto al problema de ser capaz de generar nuestras propias ideas en conjunto con los demás Estados de la región, de modo de definir un esquema de seguridad regional verdaderamente funcional a lo que son los intereses de la paz y la estabilidad en nuestra subregión.

COMENTARIOS FINALES A LAS CONFERENCIAS

BGL. HUMBERTO JULIO REYES

Académico ANEPE

Sin pretender resumir las interesantes presentaciones que hemos disfrutado en la mañana de hoy, procuraré enfatizar algunos aspectos donde imagino los presentes han podido identificar la mayor cantidad de coincidencias en los distintos planteamientos que hemos escuchado, especialmente cuando se quiere caracterizar el escenario mundial, regional y subregional. Pido excusas a nuestros distinguidos expositores y a todos los presentes si en algún momento entro a repetir algo ya suficientemente aclarado.

Yo quisiera retrotraerlos a las palabras iniciales de nuestro Director, cuando manifestó que la intención de esta jornada era, entre otras cosas, verificar cuál es la visión de conflicto que existe hoy en día, qué ha ocurrido en el pasado y cuáles son las perspectivas. Si acaso este nuevo orden mundial nos aleja realmente del conflicto.

Así, recordemos en primer término aquellas características donde justamente todos nuestros expositores en uno u otro momento coinciden: incertidumbre, anarquía, transición, inestabilidad, poderes y tendencias transnacionales que limitan la soberanía del Estado - nación, un mundo cada vez más competitivo con todo lo que

ello puede generar y, esta diplomacia preventiva que necesariamente debe apoyarse en una fuerza militar.

Señalemos, sin perder de vista estas consideraciones comunes, que hemos escuchado distintas ponencias, todas ellas por supuesto con énfasis en materias de seguridad, pero como Uds. recordarán, con determinadas particularidades que tienen el mérito de la diversidad sin llegar a planteamientos opuestos.

El Dr. Martin Edmonds, representando quizás una aproximación británica tradicional al futuro conflicto, nos ha formulado planteamientos bastante precisos, expresados en una estrategia predominantemente marítima, donde el poder naval podría proyectarse sin limitaciones al encontrarse el escenario más probable de conflicto a no más de 100 km. de distancia de las costas. Unido a lo anterior, Uds. recordarán que hay recomendaciones que parecen de todo punto de vista, lógicas y razonables. Permítanme destacar el empleo de fuerzas conjuntas donde las organizaciones "a la medida" implican una gran flexibilidad para adaptarse a las distintas situaciones cuando las amenazas no están precisadas. Estas amenazas denominadas de índole residual, pero que siempre aparecen en un amplio

abanico y que otros llaman no tradicionales.

El Vice Almirante Carlos Luis Alfonso, partiendo de un completo recuento de los intentos de proscribir la guerra, nos ha presentado la situación presente y, aun postulando la posibilidad y necesidad de un sistema de seguridad, nos ha recordado con mucha precisión todas las condicionantes para hacerlo efectivo a nivel regional y subregional. El hecho de que no percibamos una común y concreta amenaza y las previsibles reacciones de los actores excluidos por el sistema que se adopte son sólo algunas, aunque quizás las más importantes. El fortalecimiento de la cooperación, como paso previo a cualquier intento más articulado, aparece como condición sine qua non.

El Doctor Peter Stania nos ha presentado lo que creo es una visión de gran realismo. No pretendo insinuar que en las otras presentaciones hubiera planteamientos utópicos, sí no que resaltar la claridad con que nos ha mostrado los puntos de vista que, en materia de seguridad, tiene un país de otro continente con una situación muy particular, distinta a la nuestra, pero cuya experiencia conviene tener presente cuando se piensa en esquemas a futuro, aun si para muchos la opción de la neutralidad queda fuera de contexto en nuestra realidad.

El Profesor Miguel Navarro, ha puesto el énfasis en lo que ha sido en el pasado nuestra seguridad y nuestra participación como país en distintos mecanismos, y también ha coincidido

en términos de que todo parece indicar que lo más razonable, lo más deseable, sería avanzar hacia una seguridad cooperativa en el futuro y cuando las condiciones lo permitan. Muy importante es la consideración de la forma en que estos esquemas, más o menos articulados, puedan ser percibidos ya que necesariamente habrá que prever algún tipo de reacción por parte de aquellos actores ajenos al sistema. Por transparente que nos parezca un proceso, parece lógico que se pregunten contra quién, para qué, por qué, determinados países se aseguran. La tendencia internacional a resistir la conformación de nuevos esquemas o bloques, citada por el Dr. Edmonds y lo que nos señalaba el Dr. Stania, respecto a la incorporación de otros países a la OTAN, y la forma en que ello es percibido por la Unión Soviética, en términos de que de una u otra forma se mantiene ese esquema agresivo, confirma la importancia de este punto.

También se nos ha dicho que no es cosa de incorporarse y participar; un compromiso de esta naturaleza necesariamente tiene que tener continuidad y ella debe estar basada en un consenso firme.

Por otra parte, estamos en un campo donde, aunque tratemos de ser objetivos, la percepción, fenómeno eminentemente subjetivo, es siempre un factor importante para distinguir una amenaza de lo que no lo es, así como diferenciar si esa amenaza tiene características globales o regionales. Estas diferencias de percepción o asimetrías como algunos las llaman, son importantes llegado el momento de sugerir algo concreto a futuro.

Sugerimos que lo deseable no siempre está al alcance de los que lo sustentan, y por ello tiene que enfrentarse con realismo y teniendo en cuenta las consideraciones que emanan del estudio del pasado. Por ello creo que el nombre de esta jornada fue muy bien elegido: pasado y perspectivas. Como expresara el Profesor Michael Howard en una de sus conferencias sobre la causa de las guerras, la principal contribución de la historia militar, en términos de asegurar la paz futura, consiste en que al estudiar los conflictos se analizan sus causas para "evitar caer de lleno en las hostilidades por no haber reconocido sus síntomas ni apreciado las implicaciones de su proximidad" y por eso nunca está de más, al contrario es iluminador, ver qué ha ocurrido en el pasado con los esquemas de seguridad.

Así podríamos concluir que la experiencia no ha sido en el presente siglo generalmente positiva, ya que cuando se ha querido aplicar los esquemas de seguridad colectiva para que fueran ellos efectivos y eficaces ha tenido que mediar el interés y la

voluntad de una gran potencia, que realmente inclinara a algún organismo, en particular Naciones Unidas, a prestar legitimidad a una acción que de todas formas iba a emprender y, por el contrario, cuando los intereses de esas potencias dominantes o grandes potencias no se han visto amenazados, los sistemas en cuestión no han podido operar.

Por ello es que la contribución académica que se pretende a través de esta jornada y otras que se realicen es, justamente, generar un intercambio creativo de ideas, que nos lleve a superar las dificultades que aquí han quedado en evidencia, estimular la discusión sobre algo tan importante como lo es nuestra seguridad, pero enfocándola a la luz de las experiencias del pasado y previendo entonces un mejor futuro en donde todas estas amenazas emergentes y que aún no somos capaces de percibir plenamente estén realmente contrarrestadas y se haga algún día posible, no la utópica erradicación absoluta del conflicto si no el convivir armónicamente con él, por difícil que ello hoy en día nos parezca.



LAS NACIONES UNIDAS Y LA REFORMA INSTITUCIONAL EN MARCHA

MGL. JUAN GUILLERMO TORO DAVILA
Académico ANEPE

La Reforma de Naciones Unidas es una acción iniciada hace años, pero que ha sido impulsada por Boutros Ghali y continuada por el actual Secretario General de la ONU Kofi Annan y que tiene por objeto mejorar la actual situación de Naciones Unidas, no sólo en el ámbito de la paz y seguridad internacionales, sino que en todo el Sistema de Naciones Unidas.

La Reforma en sí misma, busca el perfeccionamiento de este organismo que por su estructura, finalidad, funcionamiento y burocracia, se advierte sobrepasado por los tiempos y cuya eficiencia se perfila inferior a la que le demandan las circunstancias, en especial después de la Guerra Fría.

El artículo está basado en los informes de los secretarios generales al Consejo de Seguridad. "Una Agenda para la Paz" de Boutros Ghali y "Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma" de Kofi Annan y abarca todo el amplio abanico de la Reforma establecida en dichos documentos. Así considera a todos los órganos básicos de Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Secretaría General, el Consejo de Administración Fiduciaria y la Asamblea General y también considera actividades que desarrolla Naciones Unidas a través del sistema de Naciones Unidas, tales como: la Paz y Seguridad, el Desarme y la Regulación de Armamentos, Medio Ambiente, Hábitat y Desarrollo Sostenible, Asuntos Humanitarios y los Derechos Humanos.

Completando lo tratado de los documentos citados, se ha considerado lo tratado en la 52ª Reunión de la Asamblea General 1997 y que se refiere en particular a la Reforma del Consejo de Seguridad y el análisis del actual problema financiero de las Naciones Unidas.

I.- INTRODUCCION

La Reforma o cambios en la estructura institucional de Naciones Unidas se empezó a llevar a efecto en los últimos años, impulsada especialmente por el ex Secretario General Boutros Ghali, y sus ideas al respecto quedaron establecidas en su informe al

Consejo de Seguridad denominado "Una Agenda para la Paz". Dicha reforma tiene por objeto mejorar la actuación de Naciones Unidas no sólo en el ámbito de la paz y seguridad internacionales, sino que en todo el Sistema de Naciones Unidas. Algunos

expertos en la materia, miraban este gran proyecto de Boutros, como un camino para lograr un gobierno supranacional.

La Reforma, en sí misma, busca el perfeccionamiento de este Organismo que por su estructura, finalidad, funcionamiento y burocracia, se advertía como sobrepasado por los tiempos, y cuya eficiencia se percibía muy inferior a la que le demandaban las circunstancias actuales. Esta fue impulsada y en algunos aspectos ampliada por el actual Secretario General Kofi A. Annan, dejando constancia de ello, en su informe al Consejo de Seguridad, titulado "Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma". Según se expresa en dicho documento la Reforma tiene como objetivo fundamental reducir la diferencia entre las aspiraciones y los logros. Annan habló de "reinventar la ONU". Lo anterior se busca lograrlo, mediante una nueva mentalidad de dirección y de estructura de gestión que se traduzca en una mayor unidad de propósitos y una mayor coherencia de esfuerzos y una mayor agilidad para dar respuesta a las apremiantes necesidades de la comunidad internacional.¹

Después de la Guerra Fría, período en el cual las Naciones Unidas vieron reducido su accionar por los 279 vetos del Consejo de Seguridad, tuvo que enfrentarse a partir de los años

noventa a un complejo panorama de nuevas exigencias, que llevó en determinados momentos al mecanismo de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas a transformarse en un servicio de emergencia de la comunidad internacional, "es decir, era a la vez compañía de bomberos, gendarmería y fuerza de disuasión militar. Indudablemente en el curso de este proceso se cometieron errores, en muchos casos debido a que los medios proporcionados a la Organización no se condecían con las demandas que se le imponían."²

Hoy los problemas se han Estado haciendo más evidentes, son entre otros: cómo hacer que los países más postergados tengan acceso a la modernidad y a los beneficios del desarrollo económico, social y tecnológico; cómo lograr la preservación del medio ambiente y los recursos renovables; cómo hacer frente a los nuevos conflictos bélicos que está provocando el surgimiento de fuertes e intolerantes nacionalismos, los separatismos y las nuevas formas de discriminación, que están llevando en muchas partes del mundo a conflictos armados, en su mayoría de carácter interno; en fin cómo enfrentar al terrorismo, el narcotráfico o el narcoterrorismo, el contrabando, la delincuencia generalizada y otros actos delictuales que atentan contra la convivencia de la humanidad.

¹ Informe Secretario General "Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma del 14 de Julio de 1997, p. 10.

² Informe Secretario General, indicado en el punto 1, p. 12.

Frente a la actual situación mundial las Naciones Unidas han emprendido un proceso de Reforma Institucional destinado a darle al organismo las herramientas necesarias para poder enfrentar un mundo que es diferente a aquel para el cual fue concebida y, que en lo general busca lograr los siguientes objetivos principales:

- Hacer a sus órganos más eficaces en el desempeño de sus funciones y, en algunos casos, también más representativos; así como posibles cambios para la revitalización y el fortalecimiento del sistema en cuanto al desarrollo económico-social;
- Obtener los recursos financieros necesarios;
- Hacer que estos recursos sean utilizados en forma más eficiente, evitando despilfarros o innecesarias duplicaciones de esfuerzos, para lo que necesita una adecuada coordinación dentro del sistema de Naciones Unidas.

El proceso reformador está siendo abordado por varios grupos y subgrupos de alto nivel y de composición abierta, que están presentando sus conclusiones a la Asamblea General de Naciones Unidas. Se considera que la Reforma de la ONU "no puede suplir la voluntad de los Gobiernos para recurrir a la Organización ni tampoco salvar las muy tangibles diferencias de interés y

poder que existen entre los Estados Miembros. Lo que sí se puede lograr es aumentar al máximo la eficiencia institucional de Naciones Unidas, lo que le permitirá cumplir mejor las tareas que se le soliciten y junto con lo anterior, propugnar y llevar adelante con credibilidad su misión más amplia de impulsar una transformación progresiva en bien de las naciones y pueblos del mundo"³

La mayoría de las medidas que el Secretario General ha de tomar deberán y podrán ser aplicadas de inmediato. La aplicación de medidas que exijan deliberación de los Estados Miembros y acuerdos de parte de éstos forzosamente habrá de llevar más tiempo, pero sin duda se cree que será posible haber instituido todas las medidas antes de 1999.

Según lo dice el Secretario General en el informe ya citado, hay muchos más cambios de fondo que habría que introducir, pero se da el caso de que algunos actualmente pueden no ser objeto de consenso político y otros que exceden la actual autoridad de la Asamblea General y del Secretario General con arreglo a las disposiciones de la Carta y, por lo tanto supondrían una revisión de la Carta, lo que supone un obstáculo que tiene complejidades y que sin lugar a dudas retardará en estos aspectos la Reforma. Pero, no obstante ello, para que las Naciones Unidas esté en condiciones de enfrentar

³ Informe Secretario General "Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reformas.

el siglo XXI con éxito es de vital importancia poner en marcha un proceso que empiece a encarar desde ahora esas cuestiones más amplias y de fondo.

La Reforma además de introducir cambios administrativos y de reestructuración a organismos de las Naciones Unidas ha establecido nuevos conceptos para algunas acciones que desarrolla la Organización en el cumplimiento de sus propósitos.

Las principales reformas a los órganos básicos de las Naciones Unidas están apuntadas a los siguientes organismos:

- Consejo de Seguridad
- El Consejo Económico y Social
- El financiamiento de la ONU.
- La Secretaría General
- El Consejo de Administración Fiduciaria

- La Asamblea General.

Las principales acciones que se consideran en la Reforma son:

- Paz y Seguridad;
- Desarme y regulación de armamentos;
- Cooperación para el desarrollo;
- Medio Ambiente, Hábitat y Desarrollo Sostenible;
- Asuntos Humanitarios, y
- Los Derechos Humanos.

Se puede decir que la Reforma de las Naciones Unidas, ya está en marcha, con medidas que ha tomado el Secretario General, de carácter interno, y por el tratamiento de ella en la 52ª Reunión de la Asamblea General, que se llamó la "Asamblea de la Reforma". Los principales temas tratados, en este aspecto, fueron el financiamiento de la organización y la ampliación de su Consejo de Seguridad, cuyo resultado veremos dentro del desarrollo de este trabajo.

II.- LA REFORMA DE LOS ORGANISMOS BASICOS DE LA ONU Y SU FINANCIAMIENTO.

A continuación nos referiremos a la Reforma de los organismos del Sistema de Naciones Unidas y al financiamiento de la ONU.

A.- REFORMA AL CONSEJO DE SEGURIDAD

El aumento de los Miembros de 50 a 185, unido al renovado papel que ha podido desempeñar el Consejo en los últimos años en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y una

cierta percepción de que el Consejo trabaja con mucho sigilo y poca transparencia, ha llevado a un movimiento generalizado, entre los Estados Miembros, favorable a que haya cambios, tanto en la composición como en el funcionamiento de este órgano principal de las Naciones Unidas.

Estos cambios están siendo examinados por un Grupo Ad Hoc, de composición abierta, creado por la

Asamblea General, para analizar la cuestión de la representación equitativa y el aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad y otras materias conexas, lo que ha sido tratado en la 52ª Reunión de la Asamblea General, sin que se llegara a resoluciones concretas. Las diversas propuestas informales, que se han presentado, son entre otras las siguientes:

- 1.- La denominada "propuesta 2+3" que llevaría a Alemania y Japón a ser miembros permanentes, y ampliar el número de puestos para miembros no permanentes en tres, uno para el Grupo Asiático, otro para el Africano, miembros no permanentes. Consejo de 36 miembros.
- 2.- La "opción 2+6", similar a la anterior, pero con dos puestos de miembros no permanentes adicionales para cada uno de los tres grupos regionales citados.
- 3.- La propuesta del Movimiento de los No Alineados que incluye un aumento mínimo de once miembros no permanentes, asignando 4 a África, 4 a Asia y 3 a Latinoamérica. Sería un Consejo de 26 miembros.
- 4.- La propuesta italiana de ampliación en diez puestos adicionales para miembros no permanentes. Consejo de 36 miembros.
- 5.- La propuesta australiana que incluye dos modelos: el de un Consejo de Seguridad con 20 miembros, es

decir 5 nuevos miembros permanentes que no tendrían derecho a veto y que serían atribuidos 3 a África y Asia, uno al Grupo Occidental y otro al Grupo de América Latina y el Caribe. El segundo modelo australiano contempla un Consejo con 23 miembros, los 15 actuales más 8 miembros casi permanentes y alterando el número y la distribución de los actuales grupos regionales.

En lo referente al derecho a veto, hay un gran número de Estados que son partidarios de ponerle límites, cuando no de su eliminación, o limitarlo sólo al Capítulo VII de la Carta. Los nuevos miembros permanentes no tendrían derecho a veto. En la práctica, lo cierto es que los miembros permanentes han venido restringiendo su utilización. De hecho, últimamente, se ha utilizado la abstención. (Federación Rusa en Bosnia y China en Albania).

Las críticas al veto apuntan a:

- "El veto y la estructura misma del Consejo de Seguridad representan una contradicción flagrante del principio que está consagrado en el artículo 21 de la Carta: "La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros". Lejos de representar la "democracia internacional", un país un voto que se expresa en la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y particularmente la presencia y las facultades de los miembros permanentes, es la expresión de "una aristocracia universal" constituida por

las grandes potencias. No se cumple el artículo 21 de la Carta de la igualdad soberana de todos los Estados"⁴.

- El veto paralizó prácticamente la ONU durante la Guerra Fría (279 vetos) lo que obligó en 1950 a crear la Resolución Unión Pro-Paz, que en determinadas circunstancias, transfiere este poder a la Asamblea General.
- Otros dicen que el veto fue bien ejercido en dicho período y que no hubo impotencia, sino que una potencia neutralizada.
- Otros opinan que la no existencia del veto, significaría que la organización estaría orientada por mayorías ocasionales que pudieran formarse. El veto sería una especie de garantía para los Estados responsables.

Muchas podrán ser las posiciones al respecto, pero el caso es, que dicha excepción al principio de la igualdad, tuvo que ser aceptada como una condición de la existencia de Naciones Unidas. Si no se hubieran considerado los cinco miembros permanentes con derecho a veto, no cabe duda que la Organización no existiría.

Según la posición española en cuanto a derecho de veto, es que esta cuestión tiene que ser contemplada en el marco más amplio de la toma de decisiones en el seno del Consejo de

Seguridad, ya que habrá de ajustarse, si aumenta el número de sus miembros, la mayoría necesaria para la adopción de decisiones y cabría, incluso, reservar el derecho de veto únicamente para las cuestiones más importantes, especialmente las relativas a la aplicación del Capítulo VII de la Carta, lo que excluiría las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

En la 52ª Reunión de la Asamblea General se ha tratado in extenso este complejo problema y por el análisis que hacemos de ello a continuación, veremos que la solución a esta situación que está inserta en la creación de las Naciones Unidas, no es un problema fácil de resolver.

En la Asamblea General se debatieron estos temas, en los términos que indicamos a continuación:

La discusión sobre la ampliación del Consejo de Seguridad, se ha centrado en las dos principales propuestas; mientras Estados Unidos promueve el aumento de 5 miembros permanentes del Consejo (10 en total) - dos para países industrializados y tres del tercer mundo, uno para cada una de las regiones de Asia, América Latina y Africa; Italia y otros países europeos abogan por la creación de diez nuevos puestos no permanentes los que serían rotativos para los países con contribuciones significativas a la ONU.

No cabe duda que los más seguros aspirantes al sillón permanente son

⁴ Artículo sobre el Consejo de Seguridad de Pedro Daza Valenzuela, publicado en El Mercurio del 31 de Agosto de 1997.

Alemania y Japón; pero estas nominaciones son rechazadas por Europa y en particular por Italia. Este país es partidario del ingreso de organizaciones regionales, como la Unión Europea, al Consejo de Seguridad y de la reducción de los miembros permanentes.

En cuanto a la designación de los otros tres candidatos a miembros permanentes de las regiones de Asia, Africa y América Latina, a pesar de que la idea en principio ha sido aceptada, también ella ha sido objeto de discusiones más o menos acaloradas; en dichas reuniones de la Asamblea General, se expresa que para llegar a ocupar uno de los escaños se requeriría ser una potencia mundial o por lo menos estar en camino de conseguirlo. En este contexto, Brasil aparece como el más adecuado para ocupar el sillón permanente correspondiente a América Latina, en especial por su tamaño y representatividad. Sin embargo, esta idea que parece lógica, ha generado desacuerdos con Argentina y México, que podrían ser los otros dos candidatos.

México ha expresado que quiere para sí el escaño y Argentina está en la posición de que sólo aceptará el aumento de miembros del Consejo si se hace por un sistema de rotación, en el que estaría otro país y Argentina. Brasil ya declaró en la Asamblea, que desea ser miembro permanente, no rotativo y con derecho a veto. Chile apoyó esta posición de Brasil.

En Asia un aspirante legítimo sería la India, pero cuenta con la inmediata

reprobación de Pakistán. En Africa se ha hablado de Nigeria, pero este país tiene mal informe sobre los derechos humanos. Sudáfrica podría llenar este vacío.

Otra discusión, quizás más importante que la ampliación del Consejo, se ha generado por la cuestión sobre quienes tendrán derecho a veto. Estados Unidos ha advertido que nunca lo dejará. Europa considera que es necesario reconsiderar "la obsoleta institución del derecho a veto". También hay otras posiciones en el sentido de que se debe considerar que la inexistencia de un Consejo de Seguridad y del derecho a veto, fue lo que llevó a la impotencia de la Sociedad de las Naciones en el período de entre-guerras.

Como conclusión se puede establecer, que predomina la idea de que es necesario un aumento moderado de los miembros del Consejo. En cuanto al derecho a veto, la opinión más generalizada es mantenerlo como está, pero reservando el derecho de veto sólo para las cuestiones más importantes, especialmente las relativas a la aplicación del capítulo VII de la Carta. También se estima que la eventual ampliación de número no debe hacer perder de vista otros aspectos de la Reforma, como son: una mayor transparencia en sus actuaciones. En ambos aspectos: el ejercicio del veto y de la mayor transparencia, ya se han producido progresos significativos que están siendo considerados por los Grupos de Trabajo en este aspecto.

B.- LA REFORMA DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Uno de los principales objetivos de las Naciones Unidas, incluido en la Carta, es el fomento del progreso económico y social. Hay varios problemas de larga data que aún persisten, tales como el de aliviar la pobreza y facilitar la participación más activa de un mayor número de países en una economía de expansión mundial.

Hay una interrelación entre el desarrollo económico y social y la mantención de la paz y la seguridad internacionales, es decir, entre la paz y el desarrollo, y es por ello que en los últimos años se ha llevado a cabo una amplia y profunda revisión y reestructuración de los sectores económico y social, encaminada en lo fundamental a:

- 1.- Mejorar la administración y gestión de unos recursos financieros cada vez más escasos por dificultades presupuestarias que atraviesan los Estados principales contribuyentes (retraso en el pago de cuotas, disminución del financiamiento voluntario para ayudar al desarrollo, etc.).
- 2.- Para lograr lo anterior, evitar la duplicidad de actividades entre órganos y organismos del Sistema de Naciones Unidas dedicados al desarrollo económico y social.

3.- Aumentar la eficacia y organización de esos mismos órganos y organismos internacionales.

4.- Adaptar el Sistema de Naciones Unidas a las nuevas cuestiones que han surgido en los últimos decenios, entre las que cabe destacar los problemas del desarrollo sostenible, surgido como consecuencia de la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Desarrollo y Medio Ambiente, la igualdad entre los géneros, la mundialización en sus diversas manifestaciones y la propagación de las redes transnacionales de delito, terrorismo y tráfico de drogas.

Para enfrentar este nuevo panorama se ha creado la Comisión de Desarrollo Sostenible como órgano adscrito al Consejo Económico y Social. Junto con lo anterior se estudian los medios para fortalecer y tal vez reestructurar el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Centro para los Asentamientos Humanos, los dos órganos de la ONU que más directamente participan en las cuestiones del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los asentamientos humanos.⁵

Además se ha considerado la creación de una nueva e importante Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito Internacional, en la que

⁵ Informe Secretario General "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de Reformas.

fusionarán y fortalecerán las actividades de las Naciones Unidas en estas materias.

En lo general el proceso de reforma motivado por estos imperativos se ha centrado fundamentalmente en la reestructuración del Consejo Económico y Social, potenciándolo, revitalizándolo, para hacer de él el órgano principal que deberá coordinar las actividades de la Organización del Sistema de Naciones Unidas en su esfera económica y social.

En este campo, el Secretario General ha designado un Coordinador Especial, quien ha presentado informes centrados principalmente en la

coordinación y seguimiento de las Conferencias, identificación de iniciativas, mejorar las relaciones con los representantes residentes, mejorar la colaboración con las instituciones económicas y financieras de Bretton Woods, y de los trabajos humanitarios, promover las reformas de fortalecimiento normativo. Otros subgrupos creados por la Asamblea General se ocupan actualmente de temas como las Organizaciones No Gubernamentales, la Agenda para la Paz, las medidas de consolidación de la Paz después de los conflictos, la Diplomacia Preventiva y el Establecimiento de la Paz, que si bien técnicamente no son reformas propiamente tales, inciden en la institucionalidad de la Organización.⁶

C.- EL FINANCIAMIENTO DE LA ONU.

1.- ANTECEDENTES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA ONU

Antes de entrar de lleno al problema financiero de la ONU, estimamos interesante referirnos brevemente, a algunos aspectos que tienen relación con la captación de fondos de las Naciones Unidas.

El aporte de cada Estado miembro, es en base a cuotas que son aplicadas por la "Comisión de Cuotas de la Asamblea General" y que son determinadas considerando: la capacidad de pago de los Estados miembros, la que a su vez se obtiene

calculando su ingreso nacional ajustado, para tener en cuenta el ingreso "per capita". En el fondo se trata de establecer el lugar que el país ocupa en la economía mundial y su capacidad de pago. Así se le asigna a cada Estado un aporte porcentual del presupuesto, que va de un mínimo de 0,01% a un máximo de 25%. La cuota correspondiente a los 96 países que contribuyen con la tasa mínima quedó fijada en US\$ 312.050 anuales. Estados Unidos el mayor contribuyente deberá pagar 78 millones anuales. Esta

⁶ El mismo Informe citado en 5.

escala se revisa integralmente cada tres años. El presupuesto ordinario de la ONU que es aproximadamente de US\$ 2.300 millones anuales, se nutre de estos aportes y con él se costean las actividades de sueldos y de infraestructura básica de la organización.

La Carta obliga a cada Estado miembro a satisfacer estas cuotas prorrateadas:⁷

Los 7 países que pagan las cuotas más altas en la actualidad son:

Estados Unidos	25,0%
Japón	15,7%
Alemania	9,1%
Francia	6,4%
Reino Unido	5,3%
Italia	5,2%
Rusia	4,3%

El presupuesto ordinario no cubre las operaciones de mantenimiento de la paz las que tienen su propio presupuesto y se financian en forma independiente. Son gastos variables de acuerdo con el número de operaciones de paz establecidas anualmente y que alcanzan unos 1.400 millones de dólares. En 1996 el costo era de 1.400 millones de dólares, pero las cuotas impagas se elevaban a 1.600 millones. Para conjugar esta situación hubo que diferir el desembolso a los países que habían contribuido generosamente con tropas y equipamiento material a las operaciones de mantenimiento de la paz, imputándoles así una carga

injusta. A comienzos de 1997 la ONU debía unos 1.200 millones de dólares en el concepto de tropas y materiales a unos 70 países, entre ellos a países en desarrollo.

Los programas especiales de la ONU y los organismos especializados, como el PNUD, la UNICEF, etc, cuentan con presupuestos independientes, configurados en base a préstamos y donaciones de los países industrializados. El dueño de la cadena de TV CNN acaba de donar a la ONU mil millones de dólares para acciones humanitarias.

La Asamblea General aprueba el presupuesto tras un cuidadoso examen de los pedidos formulados por los diferentes organismos de la ONU. El presupuesto ha permanecido prácticamente invariable e incluso ha disminuido por espacio de varios años. El presupuesto 1996/1997 fue de 2.600 millones de dólares y refleja un crecimiento cero en valores nominales o bien una considerable disminución en cifras reales. El presupuesto 1998/1999, aprobado por la Asamblea General es inferior al anterior en unos 23 millones de dólares.

La realidad es que el principal problema viene dado por el no pago o el pago tardío de las cuotas obligatorias como consecuencia no sólo de condicionantes de tipo económico por los que atraviesan algunos países, en especial los países de la antigua Unión Soviética sino también, y lo que es

⁷ Manual de Organismos Internacionales de Uldaricio Figueroa Pla. ps. 65 y 66.

peor, por los condicionantes de tipo político. En este caso, en particular, de los Estados Unidos, o más exactamente del Congreso de USA.

En los últimos años la ONU ha puesto en práctica rigurosas medidas de recorte presupuestario. Los

departamentos y oficinas se han reducido, los altos cargos de la Secretaría han pasado de 48 a 37, se han disminuido los viajes, se ha congelado la contratación, se han recortado los gastos operacionales y se han eliminado unos 1.000 puestos de trabajo.

2.- LA REFORMA FINANCIERA DE LA ONU

En la actualidad, los problemas de la crisis financiera son objeto de estudio por parte de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel, presidido por el propio presidente de la Asamblea General y por un Grupo de Expertos constituido para estudiar el tema de la capacidad de pago de los Estados miembros.

La reforma actual no podría obtener resultados óptimos si no se logra poner en orden las finanzas de la Organización y al respecto juegan un papel fundamental los Estados Miembros, a los que el Secretario General hace un llamado especial para que se pongan al día en sus pagos, como única forma de que las Naciones Unidas puedan

cumplir la importante misión frente a la humanidad, que esos mismos Estados Miembros le han impuesto.

Se propone que mientras no se llegue a una solución de este grave problema que afecta la operatividad de Naciones Unidas, se establezca un Fondo Rotatorio de Crédito con un capital hasta de mil millones de dólares, obtenido mediante contribuciones voluntarias o por cualquier otro medio de financiamiento que los Estados Miembros deseen sugerir, que permita disponer de liquidez para pedir anticipos sobre cuotas pendientes de los Estados Miembros.

3.- DISCUSIONES SOBRE LA REFORMA FINANCIERA EN LA 52ª REUNION DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU

Las principales discusiones referentes al Presupuesto de la ONU se han centrado en la posición de Estados Unidos frente a los demás miembros de la ONU.

El Presidente Clinton, hasta el momento ha prometido pagar una parte de la deuda que es de 1.500 millones

de dólares - 900 millones de dólares - eso sí, imponiendo como condición la reducción del aporte norteamericano a la ONU del 25% a un 22% primero y al 20% para el año 2000.

Además el Congreso de Estados Unidos, para aceptar dicho pago, estipula una serie de reformas. Por

ejemplo, los norteamericanos quieren que se cree el cargo de inspector general para cada una de las organizaciones humanitarias y agencias; que USA tenga un puesto permanente en el comité que fija el presupuesto anual del organismo, y que además de limitarse el plantel administrativo, se termine con el sistema de "macroconferencias" sobre temas específicos organizadas por la ONU.

Al respecto el embajador de USA ante la ONU Bill Richardson, dejó claramente establecido que es la viabilidad de la ONU lo que está en juego, e incluso amenazó con que si no hay una verdadera reforma, "temo por el futuro de la organización".

El resto de los países - incluidos los aliados estratégicos - no están de acuerdo con las medidas unilaterales de EE.UU. A la hora de los discursos, todos los cancilleres han apuntado a que los aportes y la puntualidad del pago son una obligación legal, y que el llamado "chantaje financiero" norteamericano no beneficia a nadie.

Si durante la 52ª reunión de la Asamblea General, se hubiera aprobado una disminución de los aportes de Estados Unidos, habría significado que

los otros 184 países deberían suplir esos fondos aumentando sus propios aportes.

Al respecto es interesante considerar, que el ingreso de Alemania y Japón, como miembros permanentes del Consejo de Seguridad podría facilitar la disminución de la cuota de Estados Unidos, al ser absorbida por éstos.

La resolución adoptada por la Asamblea en la reunión 52ª de este organismo, destaca "la obligación de los Estados miembros, conforme a la Carta de la ONU de cumplir puntualmente y sin condiciones con la totalidad de sus cuotas", refleja el malestar por la posición unilateral de Estados Unidos.

Los países de la Unión Europea, que aportan un 38% del presupuesto ordinario de la ONU, no se oponen a una posible disminución de la contribución de Estados Unidos, pero previamente exigen el pago integral de la deuda de dicho país. En este punto los países europeos son inflexibles y recuerdan que son ellos y el Japón los que tienen que cubrir el déficit que produce la deuda Estadounidense.

D.- LA REFORMA DE LA SECRETARIA GENERAL

En general la Reforma va apuntada a fortalecer la Secretaría y la posición del Secretario General, para prestar un apoyo más eficaz al Consejo de Seguridad y la Asamblea General y facilitar el control y la coordinación con

las diferentes Agencias que conforman el Sistema de Naciones Unidas. Así el primer desafío es aumentar la capacidad del Secretario General y de los Directores de categoría superior para mejorar substancialmente la rapidez de

respuesta, en todas las Naciones Unidas.

El ex Secretario General Boutros Ghali, tomó varias medidas para la reorganización del Departamento de Administración y Gestión; el reforzamiento del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la creación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, bajo la autoridad del Secretario General, como autoridad única e independiente de inspección. También se reforzó el Departamento de Asuntos Políticos, para hacer más efectivo el concepto, cada vez más necesario de la Alerta Temprana.⁸

El actual Secretario General ha continuado con la reforma de la Secretaría, podríamos decir en dos ámbitos uno interno para un mejor funcionamiento de esta importante Organización dentro de Naciones Unidas y otro para cumplir mejor la función de coordinación con los diferentes estamentos que conforman el Sistema Internacional de Naciones Unidas.

Veamos el primero, es decir las reformas o reestructuraciones introducidas a la Secretaría General en su ámbito interno. En marzo de 1997 el Secretario General Annan dispone una serie de medidas, que van encaminadas a la racionalización de las actividades, lo que está significando la integración de departamentos que

cumplen misiones similares en uno solo. Se crea el cargo de Secretario General Adjunto, que fue aprobado por la Asamblea General en la Reunión 52ª por consenso, por los 185 Estados miembros.⁹ El Secretario General Adjunto será nombrado por el Secretario General de la ONU, éste deberá sustituirlo en caso de ausencia, y representarlo en actos oficiales. Su labor principal será la de velar porque tengan éxito las actividades y programas que trascienden los sectores funcionales y las actividades de diversas dependencias de la Secretaría, de manera que se haga sentir todo el peso del puesto de Secretario General, a los fines de lograr la coherencia intersectorial o interinstitucional. El Secretario General Adjunto que se nombre, deberá ocupar su cargo a comienzos del presente año. (1998)

Para estar en condiciones de aumentar su capacidad de reacción se creará una pequeña dependencia para la Planificación Estratégica, para prestar apoyo al Secretario en este aspecto y que tendrá por misión determinar todas las cuestiones y tendencias mundiales que comiencen a surgir, analizar sus consecuencias en lo que respecta a las funciones y métodos de trabajo de la ONU y elaborar recomendaciones políticas para el Secretario General y Grupo Superior de Gestión.

Siguiendo con la Reforma interna de la Secretaría, podemos agregar que tres entidades que prestaban servicios

⁸ Informe del Secretario General Boutros Ghali "Una Agenda para la Paz".

⁹ Artículo diario "El Mercurio" de 21 de Diciembre de 1997 "Asamblea General aprobó nuevas reformas".

a foros intergubernamentales, se refundieron en una sola, a fin de mejorar el apoyo a los organismos legislativos y de conferencias de la Organización. Se está llevando a cabo la consolidación de tres departamentos. Se crea el Departamento de Desarme y de Regulación de Armamentos, como asimismo el Departamento de Asuntos Económicos y finalmente se crea la "Oficina del Coordinador de Socorro de Emergencia", para enfrentar mejor las Crisis Humanitarias (ex Depto. de Asuntos Humanitarios).

En el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que, tuvo un avance importante durante la administración del ex Secretario General Boutros Ghali, se está afianzando y reforzando la integración de los componentes civiles y militares. Si bien es mucho lo que se ha logrado en esta esfera, será difícil hacer nuevos progresos mientras el personal de varias dependencias, para cuyos puestos no se asignan fondos en el presupuesto, consista casi exclusivamente en militares proporcionados a título gratuito. Se debe continuar promoviendo la cooperación entre componentes civiles y militares en todos los ámbitos, desde la planificación y preparación de una operación hasta su ejecución, su cierre y el análisis posterior a la misión. Ello sólo podrá lograrse con un presupuesto que tenga en cuenta las necesidades de personal efectivas del Departamento.

Es importante establecer un enfoque integrado en el terreno, donde las partes puedan explotar la falta de cohesión o las divergencias entre los

organismos de las Naciones Unidas. Por este motivo, la función del Representante Especial del Secretario General es de vital importancia. En países donde se han establecido grandes operaciones multidisciplinarias sobre el terreno, el Representante Especial debe velar por que los esfuerzos de los distintos componentes del sistema se refuercen mutuamente. En estas circunstancias, el Representante Especial tiene atribuciones de mando sobre los comandantes de las fuerzas, los comisarios de la policía civil, los coordinadores residentes y los coordinadores de la asistencia humanitaria.

Después de consolidada la Reforma, la Secretaría General, quedará organizada como sigue:

- Secretario General.
- Secretario General Adjunto.
- Oficina de Planificación Estratégica.
- Departamento de Asuntos Políticos.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, se ocupará de dos sectores básicos: el medio ambiente y su vínculo con el comercio.
- Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
- Oficina del Coordinador de Socorro de Emergencia (ex Departamento de Asuntos Humanitarios).
- Departamento de Desarme y Regulación de Armamentos.
- Servicios Generales (Oficina de Asuntos Jurídicos; Departamento de Asuntos de la Asamblea General y Servicios de Conferencias y otros).

El segundo ámbito de la Reforma de la Secretaría General debe cumplir

la función de coordinación dentro del Sistema de Naciones Unidas, y para ello se ha creado un Grupo Superior de Gestión, que estará conformado por los presidentes de los cuatro comités ejecutivos y varios directores de categoría superior, seleccionados por el Secretario General.

Encabezado por el Secretario General, este Grupo tendrá como responsabilidad primordial, prestar ayuda al Secretario General en la dirección del proceso de cambios y en la instrumentación de una gestión sólida en la organización. Los Comités son instrumentos de elaboración de políticas, adopción de decisiones y gestión y abarcan a todos los departamentos, programas y fondos de la Naciones Unidas, es decir todo el Sistema Internacional de Naciones Unidas.

En el Grupo están comprendidas las cuatro funciones principales de la ONU:

-Paz y Seguridad (Departamento de Asuntos Políticos, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la

Paz y Departamento de Desarme y Regulación de Armamentos).

-Asuntos Económicos y Sociales (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, y Comisiones Regionales, Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito y Universidad de Naciones Unidas).

-Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de ONU para la Infancia, y Fondo de Población de ONU).

-Asuntos Humanitarios Coordinador del Socorro de Emergencia, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Programa Mundial de Alimentos y Organismos de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados en Palestina en el Cercano Oriente.

E.- LA REFORMA DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION FIDUCIARIA

Como este Organismo, que fue muy importante durante la descolonización a partir de los años 60, ya había quedado prácticamente inoperante, se pensaba en su disolución. No obstante lo anterior los Estados Miembros han decidido conservar este Consejo. Por consiguiente el Secretario General propone que se lo reorganice como un

foro en el que los Estados Miembros ejerzan su responsabilidad colectiva respecto de la integridad del medio ambiente mundial y de zonas comunes tales como los océanos, las atmósferas y el espacio ultraterrestre. Al mismo tiempo serviría para vincular a las Naciones Unidas y la sociedad civil en la empresa de encarar esas cuestiones

de preocupación mundial, que exigen la contribución activa de los sectores público, privado y de voluntarios.

Las Organizaciones No Gubernamentales constituyen la manifestación más destacada de la "sociedad civil". Estos movimientos comprenden grupos específicos como, las mujeres, los jóvenes, los grupos indígenas y otros agentes que han asumido un papel importante en estas acciones, tales como:

- Las autoridades locales,
- Los medios de comunicación,
- Los sectores de la industria y el comercio,
- Las asociaciones profesionales,
- Las organizaciones religiosas y culturales y,
- Las comunidades intelectuales y de investigación.

Como un dato que refleja la importancia que han adquirido estas organizaciones "No Gubernamentales"

reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, se puede indicar que eran 41 en 1948, 377 en 1977 y más de 1.200 en la actualidad.

Paralelamente a las anteriores están las actividades e influencia de otros elementos, como:

- Los terroristas,
- Los traficantes de drogas,
- La delincuencia transnacional organizada,
- El comercio ilícito de armas y,
- Los que se dedican a organizar la prostitución y la trata de mujeres y niños, en atención a que ningún gobierno y ninguna organización pueden hacerle frente por sí solos a las amenazas que esto plantea a las sociedades. La Asamblea General está buscando nuevos enfoques multilaterales y los miembros de ésta se han comprometido a actuar juntos para conjugar estas amenazas que pesan sobre los Estados y personas.

F.- LA REFORMA DE LA ASAMBLEA GENERAL

En realidad no hay una reforma de este Organismo, sino que algunas sugerencias del secretario general para mejorar su funcionamiento, entre otras, las más importantes son:

- Regular la división de funciones entre el Secretario General y la Asamblea General. Según la opinión del Secretario General, esto se hace necesario, en atención a que la Asamblea General ha aprobado resoluciones y establecido prácticas,

que han limitado la capacidad del Secretario General para administrar la Secretaría.

- Pasar revista a la actual distribución de funciones y responsabilidades entre ambos organismos, con miras a restablecer el equilibrio que se preveía alcanzar cuando se creó la ONU.
- Aumentar la eficacia de la Asamblea, permitiendo que el Secretario General

pueda concentrar los recursos de la Secretaría en las esferas de mayor prioridad, llevando a cabo un examen a fondo del programa de la Asamblea General. A lo largo de los años, muchos temas han seguido incluyéndose en el programa, pese a haber perdido importancia o haberse modificado las situaciones que se trataba de resolver.

- El examen del Secretario General permitiría determinar los temas de menor prioridad que podrían eliminarse y establecer un proceso para que el programa evolucionara de manera tal que en el futuro reflejara las esferas de mayor prioridad, lo que sin lugar a duda, permitiría a la Asamblea General realizar las deliberaciones con mayor rapidez.

III.- REFORMAS A LAS PRINCIPALES ACCIONES QUE REALIZAN LAS NACIONES UNIDAS EN EL AMBITO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

A.- PAZ Y SEGURIDAD

Las actividades de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional en un mundo crecientemente complejo e inestable, seguirán siendo el instrumento fundamental de Naciones Unidas y por lo tanto es esencial mantener la capacidad de la organización para planificar, administrar y llevar a cabo esas operaciones con eficiencia y éxito. El mundo actual, si bien es más seguro como consecuencia del fin de la rivalidad nuclear entre las superpotencias, es también más inestable, al haberse desencadenado o recrudecido conflictos de toda índole, para los cuales Naciones Unidas, después de años de inacción por el veto de las grandes potencias durante la Guerra Fría, la Organización no estaba realmente preparada para enfrentar el aumento en calidad y cantidad de dichas operaciones.

Existe acuerdo general sobre algunos de los conceptos que deben ser orientadores de la acción de

Naciones Unidas en el ámbito de la paz y seguridad internacionales. Dentro de ellos deben incluirse los siguientes:

- El reconocimiento de la función del Secretario General de poder adoptar medidas preventivas.
- La necesidad de aplicar enfoques amplios que incluyan el despliegue de los elementos políticos, de derechos humanos, militares, humanitarios y el desarrollo de la organización para promover la paz y la seguridad humana; y una relación y vínculos de asociación coherentes con las organizaciones regionales y otros agentes externos.

Las Naciones Unidas han recurrido, en respuesta a este fenómeno, a una serie de técnicas o modalidades de actuación, recogidas en el "Programa de Paz" presentado por Boutros Ghali en 1992 y consideradas en el informe del actual Secretario General en su

informe titulado "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de Reforma". Las principales de ellas son:

La Diplomacia Preventiva, el Establecimiento de la Paz, el Mantenimiento de la Paz, la Imposición de la Paz y la Consolidación de la paz.

Dos de éstas son de creación relativamente reciente, y que se han ido imponiendo conforme a las necesidades del mantenimiento de la paz en el mundo actual, ellas son:

La Diplomacia Preventiva: que incluye medidas tales como los mecanismos de alerta temprana, las misiones de investigación de hechos o el establecimiento de zonas desmilitarizadas, destinadas - todas estas medidas - a evitar que surjan controversias; que las existentes se trasformen en conflictos o que los conflictos, si llegan a tener lugar, se extiendan. Es la más eficiente de todas las actuaciones en favor de la paz, en términos relación costo-beneficio, y está experimentando un auge creciente, siendo el envío unilateral de una misión de paz a Macedonia, la primera acción de Naciones Unidas de este tipo.

La Consolidación de la Paz después de los Conflictos: abarca diversas medidas concertadas e integradas que se adoptan al final de un conflicto para afianzar la paz y evitar la reanudación del enfrentamiento armado. Estas actividades pueden incluir la creación o el fortalecimiento de las instituciones nacionales; la supervisión de elecciones; la promoción

de los derechos humanos; la ejecución de programas de reintegración y rehabilitación y la creación de las condiciones necesarias para que pueda continuar el proceso político en desarrollo. Las actividades de consolidación de la paz no constituyen un sucedáneo de las actividades humanitarias y de desarrollo en curso en los países que están saliendo de una crisis. En cambio, tienen por objeto, complementarlas e introducir nuevas actividades o reorientar actividades existentes que, además de su valor intrínseco a nivel humanitario o de desarrollo, son políticamente importantes pues reducen el riesgo de que se reanude el conflicto y contribuyen a crear condiciones más propicias para la reconciliación y recuperación. Como ejemplo cabe citar la permanencia en Camboya de la presencia de Naciones Unidas tras la retirada de la Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), o la prevista en El Salvador tras la retirada de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL). También podría considerarse dentro de este aspecto a la Misión de Naciones Unidas en Haití.

- En cuanto a las otras modalidades del mantenimiento de la paz, establecidas en la Carta de la ONU, como son: **el Establecimiento de la Paz** (Capítulo VI) y **la Imposición de la Paz** (Capítulo VII) y la adoptada por el Consejo de Seguridad, **el Mantenimiento de la Paz**, han ido evolucionando de acuerdo a las situaciones de conflicto que se han ido presentando al término de la bipolaridad.

En los últimos años, las actuaciones de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no sólo han experimentado un importante aumento, sino que se han visto afectadas por profundos cambios cualitativos:

- Muchos de los conflictos actuales tienen lugar no entre Estados enfrentados, sino en el interior de los Estados que se desarticulan o desintegran en medio del caos.

Nueve de las once establecidas a partir del 1 de enero de 1992 han respondido a conflictos intraestatales, los que como hemos visto en Rwanda o en la antigua Yugoslavia, la violencia y la crueldad con los civiles fueron la nota dominante.

- En consecuencia, se han multiplicado las emergencias de carácter humanitario. Un ejemplo es que el número de refugiados registrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) pasó de 13 millones a finales de 1987 a 26 millones en diciembre del año 96.
- Las fuerzas de Naciones Unidas han tenido que asumir, en numerosos escenarios, la protección de las operaciones humanitarias, ya que en las situaciones de caos, como las indicadas, no puede llevarse a cabo sin dicha protección.

Como ejemplos cabe citar la actuación en favor de las poblaciones Curdas o las intervenciones en Somalia, Haití, Bosnia Herzegovina y Rwanda,

primeras muestras de la creciente y afortunada quiebra del hasta hace mucho tiempo sacrosanto principio de no ingerencia en los asuntos internos de los Estados que contempla el artículo 2.7 de la Carta de la ONU.

Posiblemente uno de los retos más delicados a los que se ha venido enfrentando Naciones Unidas en los tres últimos años sea el de determinar si es posible, cómo, cuándo y con qué medios y mandato, pasar de acciones de mantenimiento de la paz en su sentido tradicional a acciones de imposición de la paz por la fuerza. Este problema se ha planteado tanto con la Operación de las Naciones para Somalia (ONUSOM II) como con UNPROFOR en Bosnia Herzegovina y con UNAMIR en Rwanda. Es una cuestión que está en el origen de buena parte de las críticas de la opinión pública y los medios de comunicación a la actuación de las Naciones Unidas y que son de una difícil solución.

Una enseñanza de importancia crítica aprendida en el pasado es la necesidad de poder desplegar operaciones rápidamente a fin de establecer una presencia convincente en una etapa temprana y evitar el recrudecimiento de un conflicto armado. Actualmente se están celebrando consultas con los Estados miembros para estudiar los medios óptimos de financiar el núcleo de una base para las misiones de despliegue rápido -un grupo reducido y multidisciplinario que sería el primero en llegar al lugar para poner en marcha una operación. Varios Estados, dentro del ámbito de los acuerdos de fuerzas de reserva,

promocionados por Boutros Ghali en su Programa de Paz, están adiestrando unidades que podrían ser desplegadas tan pronto como el Consejo de Seguridad así lo decidiese. El hecho de que un grupo de países hayan tomado la decisión de participar en el establecimiento de una "brigada de reserva" con capacidad de intervención inmediata, constituye un acontecimiento alentador. Al margen de estas fuerzas, la disponibilidad de contingentes sigue dependiendo de que los respectivos gobiernos estén dispuestos a proporcionarlos caso a caso, lo que normalmente es un proceso lento.

Todo lo expresado referente al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ha permitido establecer determinadas modalidades para aplicarlas en la actualidad y en especial hacia el futuro:

Las Naciones Unidas no tienen en la actualidad la capacidad para desplegar, dirigir, mandar y controlar la aplicación de medidas coercitivas. Una solución es la de encomendar a determinados Estados o grupo de Estados miembros, tal como sucedió en Corea en 1950, en Kuwait e Irak en 1990, o más recientemente en Haití. Esto tiene sus pro y sus contras: facilita a la organización una capacidad de actuación de la que ésta por sí misma carece para aplicar el Capítulo VII de la Carta en la imposición de la paz por la fuerza; pero al mismo tiempo, la utilización de la fuerza fuera del contexto de la legítima defensa puede tener serias repercusiones, de lo que son un buen ejemplo los lamentables problemas de la ONUSOM en Somalia.

En cuanto a las medidas coercitivas, sin uso de la fuerza, que el Consejo de Seguridad ha pedido con creciente frecuencia en los últimos tiempos, como son las sanciones económicas y otras establecidas en el Capítulo VII de la Carta, para obligar a cambiar el comportamiento de aquellos a quienes se le aplican, se seguirán usando e incluso incrementando su eficacia, pero limitando sus daños secundarios. Debe tenerse en cuenta los efectos humanitarios que puedan tener hacia la población, como los ocurridos en Haití y países de la ex Yugoslavia y en cierta medida Irak y considerarse criterios objetivos para aplicar y levantar sanciones para lograr un mejor aprovechamiento de este mecanismo de Naciones Unidas, que pueden llegar a ser un elemento importante de coerción para mantener o restablecer la paz, sin llegar al empleo de la fuerza armada.

En cuanto al **Mantenimiento de la Paz** en sentido estricto, que consiste fundamentalmente en el despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora, habitualmente y como norma, con el consentimiento de todas las partes interesadas y con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. El recurso de la fuerza, sólo está previsto para situaciones de legítima defensa, en el caso de las fuerzas de paz, (casco azul), ya que las misiones de observadores militares no llevan armas y sólo actúan por presencia. El mantenimiento de la paz requiere de premisas políticas y militares diferentes a las que rigen para las

operaciones de imposición de la paz por la fuerza, por lo que es peligroso pretender que una operación de mantenimiento de la paz recurra a la fuerza, salvo en defensa propia, lo anterior debido a las limitaciones en su composición, armamento, apoyo, logístico y despliegue, no tiene capacidad para ello. También es necesario considerar que las fuerzas que entregaron los países miembros fueron para mantenimiento de la paz y no para imposición. Ejemplos del empleo de fuerzas de mantenimiento de la paz, en misiones coercitivas los tenemos en Somalia, cuando se trató de capturar al líder guerrillero Aidid y en cuya acción murieron 18 norteamericanos de las fuerzas de Rangers y en Bosnia Herzegovina donde quedó en claro que ello no es posible, una declaración de Boutros Ghali lo define claramente: "el mantenimiento de la paz y el uso de la fuerza, deben ser vistos como técnicas alternativas y no como un fácil y posible proceso de transición". Boutros Ghali.

No cabe duda de que las operaciones de mantenimiento de la paz deben adaptarse para cumplir las complejas misiones que se le están encomendando, en especial a los conflictos internos. Es interesante considerar la posibilidad de que los marcos regionales contribuyan con mayor decisión a los esfuerzos de Naciones Unidas, como lo ha hecho y lo está haciendo la OTAN. Diversas organizaciones regionales han participado en medidas preventivas de mantenimiento de la paz y otras actividades para el logro de la paz, llevadas a cabo sobre la base del Capítulo VIII de la Carta y en virtud a un mandato conferido al Consejo de Seguridad. La Organización ha emprendido varias actividades complementarias con los organismos y acuerdos regionales, en tal sentido. Entre ellas figuran, la acción de la OTAN en Bosnia Herzegovina, la acción de la Organización de la Unidad Africana en Liberia y actualmente en Sierra Leona. La idea a futuro es redoblar la cooperación con organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

B.- DESARME Y REGULACION DE ARMAMENTOS

Al surgir después de la Guerra Fría nuevos peligros y protagonistas, esta labor de Naciones Unidas ha cobrado renovada urgencia. Por un lado de difusión de la tecnología y del material para la fabricación de armas nucleares, así como el aumento por el interés en la adquisición de armas biológicas y químicas constituyen una amenaza creciente y que actualmente en Irak está creando problemas por el control

de estas armas por parte de Naciones Unidas, que podría llevar incluso a un conflicto armado entre Estados Unidos e Irak.

En años recientes, los caudillos regionales, las organizaciones delictivas y diversos grupos terroristas se han dedicado al comercio y a la adquisición de armas de destrucción masiva. Por lo anterior se buscará establecer una

estructura que permita responder eficazmente a las prioridades de los Estados miembros en esta esfera. Se establecerá un nuevo "Departamento de Desarme y de Regulación de Armamentos" que reemplazará al "Centro de Asuntos de Desarme". El nuevo Departamento tendrá su sede en New York, para asegurar la integración con los otros organismos de la organización, con los cuales existan materias que deben ser coordinadas.

Como la Conferencia de Desarme se reúne en Ginebra de 3 a 4 meses todos los años, se necesitará que se

le siga prestando apoyo. Por lo tanto se mantendrán en Ginebra los recursos existentes de personal que preste apoyo a la Conferencia y supervisen las convenciones y los tratados multilaterales de desarme y los programas de becas y capacitación, así como el Instituto de Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR). El Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra seguirá desempeñando el cargo de Secretario General de la Conferencia de Desarme y presentando informes directamente al Secretario General.

C.- COOPERACION PARA EL DESARROLLO

La naturaleza del desarrollo se ha modificado y hoy se caracteriza por: un mayor grado de apertura política y económica y, de sensibilización respecto de los problemas sociales y ambientales.

Estas transformaciones han generado nuevas prioridades en el ámbito de la asistencia para el desarrollo, en especial en lo que respecta a controlar los efectos de la transición económica y política, a garantizar condiciones de vida sostenible, a poner coto a tendencias tales como la feminización de la pobreza y a eliminar peligros y amenazas al medio ambiente.

Se está organizando el "Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo" bajo la dirección del Administrador del Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD) y estará integrado, además del "Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo", por:

- Fondo de ONU para la Infancia (UNICEF).
- El Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP).

Los fondos de estas 3 organizaciones ascendieron únicamente a 4.706 millones de dólares, de donaciones, y se destinaron a 135 países.

La Reforma tiende a buscar una mayor coordinación con otros organismos del sistema, tales como: el Fondo Internacional para el Desarrollo (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Además se analiza un estudio del Banco Mundial, que sienta las bases para que, dicho banco, se centre fundamentalmente en las siguientes actividades de la ONU: el Desarrollo Humano, el Desarrollo Sostenible ambiental y social y la reducción de la pobreza.

D.- MEDIO AMBIENTE, HABITAT Y DESARROLLO SOSTENIBLE

La mayor tarea de la Comunidad Mundial para el siglo XXI es el logro del equilibrio sostenible entre:

- El crecimiento económico,
- La reducción de la pobreza,
- La equidad social y la protección de los recursos, y
- El patrimonio común y los sistemas sustentadores de la vida de la tierra.

Uno de los resultados más importante de la "Cumbre para la Tierra" es la proliferación de nuevos actores en la esfera del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Así la Comisión para el Desarrollo Sostenible ha pasado a ser un importante foro de políticas, que buscan: el desarrollo de la capacidad de los principales órganos

especializados de Naciones Unidas en materia de medio ambiente y, el aumento del número de convenciones internacionales sobre el medio ambiente, que cuentan con organismos rectores y secretarías de carácter autónomo.

El PNUD, el Banco Mundial y otros organismos de financiamiento multi-laterales y bilaterales están destinando un porcentaje cada vez mayor de sus recursos hacia programas y proyectos relacionados con el desarrollo sostenible. El PNUMA es el organismo de expresión de las Naciones Unidas en relación con el medio ambiente y la fuente principal de las aportaciones sobre el particular a la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

E.- ASUNTOS HUMANITARIOS

La crisis de refugiados curdos de 1991, demostró que el sistema de las Naciones Unidas carecía de la capacidad mínima para responder a una emergencia humanitaria de gran envergadura como la indicada.

Lo anterior, fue una motivación y un imperativo para la Reforma de Naciones Unidas en esta, cada vez más importante esfera de acción y esta reforma apunta a la necesidad de: crear una capacidad de respuesta en casos de emergencia humanitaria y establecer un mecanismo seguro de coordinación y cooperación dentro del sistema,

considerando la aplicación de los principios rectores insertos en los asuntos humanitarios, cuales son: la neutralidad y la imparcialidad y que las exigencias humanitarias de gran escala se están complicando con los conflictos armados internos de los países. Para el desarrollo de esta tarea humanitaria Naciones Unidas debe recibir la colaboración de los gobiernos, de otras organizaciones gubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales.

La misión fundamental de la ONU en el ámbito humanitario, podría resumirse en los siguientes términos:

"proporcionar a las víctimas civiles de conflictos y desastres naturales (muchas de estas víctimas son refugiados y personas desplazadas en su mayoría mujeres y niños) la asistencia humanitaria que necesitan y que en tiempo de crisis las autoridades no pueden o no quieren prestar".

Para lograr lo anterior, se crea la Oficina del Coordinador de Socorro y Emergencia, en reemplazo del Depto. de Asuntos Humanitarios y junto a ello la asignación de tareas que éste estaba cumpliendo. Así la Oficina del Coordinador conservará las funciones relacionadas con la coordinación del socorro humanitario en casos de desastres naturales; el PNUD se encargará de la prevención de los desastres, la preparación para casos de desastres y la mitigación de sus efectos, que están relacionados con la capacidad nacional y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, se hará cargo de las actividades de remoción de minas, junto con la gestión del Fondo Fiduciario Voluntario de la Asistencia para la Remoción de Minas.

Dentro de los Asuntos Humanitarios, hemos creído de interés tratar la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y las operaciones militares emprendidas de conformidad con la Carta de la ONU.

El Derecho Internacional Humanitario, aplicable en los conflictos armados (Derecho de la Guerra) está en contradicción con la noción de "Operaciones de Mantenimiento de la Paz, no clásicas", que han tenido lugar

durante el desarrollo de conflictos armados de carácter interno (Somalia, Bosnia, Rwanda) y en los cuales las fuerzas de paz de la ONU se han visto implicadas en los combates militares, que han cobrado víctimas entre los que no participan en las hostilidades, así como en la población civil y en las mismas Naciones Unidas.

Es del caso destacar que las Naciones Unidas no es parte oficial en los Tratados Humanitarios, pero sí lo son los Estados. El Consejo de Seguridad puede autorizar a los Estados miembros para intervenir en un conflicto interno, como ocurrió en Corea, Somalia, Bosnia Herzegovina y Rwanda (Operación Turquesa) y tal acción no altera la condición del conflicto, pero conforme a lo anterior, son los Estados participantes los que están involucrados en el conflicto y no la ONU.

En realidad el hecho es que, si las fuerzas de la ONU participan en las hostilidades, la ONU y sus fuerzas están obligadas por el Derecho Humanitario y no los Estados que proporcionan el contingente. De lo anterior se deriva el hecho de que las declaraciones y acuerdos de la ONU acerca de las fuerzas de mantenimiento de la paz, se insiste en que deberán aplicarse los principios y el espíritu de los convenios generales del comportamiento del personal militar. Con esa misma finalidad, los Estados que suministran contingente para estas operaciones, deben cerciorarse de que sus tropas conozcan plenamente dichos principios y de que se tomen las medidas necesarias para garantizar su respeto. La ONU se encarga por su

parte, por vía jurídica, de controlar la aplicación efectiva de los principios del Derecho Humanitario por parte de los contingentes de las fuerzas de mantenimiento de la paz.

Ante la realidad y derivado del actuar de Naciones Unidas en el socorro humanitario en conflictos internos, como Somalia, Rwanda y Bosnia ha aparecido el llamado "Derecho-Deber de Ingerencia Humanitaria", establecido por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que en lo medular se refiere a la utilización de la fuerza armada para imponer el envío de ayuda humanitaria a la población civil, ante la posibilidad de que fuerzas gubernamentales o guerrilleras bloqueen la entrega de socorros humanitarios, es decir, "operaciones de socorro humanitario con autorización para el uso de la fuerza".

El Derecho-Deber de Ingerencia Humanitaria ha sido establecido por resolución del Consejo de Seguridad en varios de los conflictos contemporáneos, como se indica en los siguientes ejemplos:

- Resol. 688/91 Conforme a esta resolución se organizó una operación armada con fin humanitario, con autorización para el uso de la fuerza, ante la represión de la población curda en el norte de Irak.
- Resol. 770/92 y 807/93 Se dispone la protección militar para los suministros de ayuda humanitaria, con la protección de fuerzas de paz de la ONU -que fueron reforzadas en

cuanto a armamentos - en Bosnia Herzegovina.

- Resol. 794/92 Autoriza la intervención militar en Somalia con fines humanitarios.
- Resol. 836/96 Autorizó a la Fuerza Aérea de la OTAN para apoyar a las fuerzas de paz en Bosnia Herzegovina, en misiones humanitarias.

El Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, estiman que no deben colaborar directamente en acciones armadas con finalidad humanitaria, ya que "la adopción de una postura sobre la responsabilidad de las partes en cuanto al origen del conflicto repercutiría negativamente en el cometido activo que debe desempeñar en el conflicto en favor de las víctimas de éste". Según estas organizaciones, perderían credibilidad como intermediarios neutrales, lo que constituye la base del Derecho Humanitario, que prohíbe tomar posiciones sobre las causas del conflicto, lo que significa indiferencia respecto de las víctimas.

El hecho es que el Derecho Deber de Ingerencia Humanitaria puede mejorar una serie de aspectos que tienen relación con el apoyo humanitario durante los conflictos, como la aplicación de diferentes modalidades de asistencia humanitaria para facilitar el acceso a la víctima; la protección del personal que participa en las acciones de socorro y la coordinación de acciones logrando un equilibrio entre los intereses humanitarios y la realidad de los combates.

Entre la asistencia humanitaria prevista en el Derecho Internacional y la acción coercitiva autorizada por el Consejo de Seguridad según el Capítulo VII de la Carta, se habla hoy de una tercera vía integrada por la imposición de acciones de socorro mediante la fuerza armada.

Actualmente un comité especial sobre operaciones de mantenimiento de la paz, está trabajando en estas materias para mejorar esta situación, que de alguna manera interfiere en la acción de las fuerzas de paz en operaciones humanitarias durante un conflicto armado.

F.- LOS DERECHOS HUMANOS

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, se clarificó: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí y, son fundamentales para la promoción de la paz y la seguridad internacionales y la prosperidad económica y la equidad social".¹⁰

Por Resolución 48/141 de 20 de diciembre de 1993, de la Asamblea General, se creó la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con la responsabilidad principal respecto de las actividades de las Naciones Unidas en materias de derechos humanos.

El actual programa de Naciones Unidas para los derechos humanos se centra en tres campos de actividad:

1º.- La información, el análisis y la formulación de políticas,

2º.- El apoyo a los órganos y organismos de derechos humanos, y

3º.- La adopción de medidas para la promoción y protección de los derechos humanos.

La Asamblea General ha dispuesto la reunión de una conferencia diplomática, en junio de 1998, para elaborar y adoptar un tratado con arreglo al cual se establecerá un tribunal internacional, para enjuiciar y castigar a personas responsables de delitos tales como genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Intertanto, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por Resolución 808/93, estableció un Tribunal Internacional Penal para procesar a las personas responsables de serias violaciones a los derechos humanos, cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia desde 1991, el que se encuentra en pleno funcionamiento.

¹⁰ Las misiones de Paz de la ONU, Monografía del CESEDEN, Centro de Estudios de la Defensa Nacional Española; N° 18, Julio 1995

IV.- CONCLUSIONES GENERALES

La Reforma de Naciones Unidas es un imperativo para que la Organización pueda actuar eficientemente, en el mundo actual y futuro, en el ámbito de la paz y seguridad internacionales.

Annan, el actual Secretario General de la ONU ha expresado la esperanza de que los dirigentes mundiales concurren a la Asamblea General persuadidos de que la Reforma de las Naciones Unidas es cuestión primordial y dispuestos a discutir sus propuestas para que la ONU pueda demostrar que es capaz y está dispuesta a reformarse y fortalecerse.

Se ha estimado interesante incluir, en estas conclusiones y conforme lo expuesto por el Secretario General, comentarios de analistas y embajadores, realizados durante la 52ª reunión de la Asamblea General, con respecto al futuro de la institución. Unos predican que la Organización va a desaparecer, otros argumentan que le sucederá algo parecido a la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, otros dicen que nada sucederá; ven a la ONU como vital y como absolutamente necesaria. No se puede imaginar un mundo sin ella. Los problemas de la humanidad no son los problemas nacionales, sino internacionales y para tratar de ellos se requiere un organismo como la ONU.

El Secretario General de la ONU en la "Carta de Envío" de informe "Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma", explica en síntesis lo que significa para la ONU

la Reforma emprendida por la Organización: "Mi concepto de la Reforma ha sido claro y uniforme en todo momento. Es preciso reconfigurar profundamente la Organización (el sistema de Naciones Unidas) a fin de que cumpla mejor las tareas que la comunidad internacional le encomiende. La introducción de estos cambios entrañará además un considerable aumento de la eficiencia administrativa y, de esa forma, arrojará economías en muchos casos, aunque no necesariamente en todos. Esas economías netas, a su vez, deben tener como destino la más alta prioridad de la Organización, hacia mitigar la pobreza y mejorar las posibilidades de los países en desarrollo. Las medidas y las propuestas que se reseñan en el informe adjunto obedecen a esos principios".

Este proceso de Reforma interna es importante, pero no debe olvidarse, que las Naciones Unidas necesitan del concurso activo, como lo reconoce el Secretario General, de los Estados Miembros para llevar a cabo sus actividades y hacer frente a los retos presentes y futuros. Ciertamente que la situación mundial ha cambiado y han aparecido otros actores en el escenario internacional, pero no cabe duda de que el peso de las relaciones internacionales, continuará en la Organización.

No se puede pasar por alto al evaluar la labor de las Naciones Unidas el hecho de que cualquiera que sean

sus imperfecciones, el mundo sería hoy mucho menos seguro y justo si la Organización no existiera. Dag Hammarsjold, Secretario General, muerto en acto del servicio, dijo al respecto: "El propósito de Naciones Unidas no es llevarnos al cielo, sino salvarnos del infierno".

BIBLIOGRAFIA

- 1.- "Una Agenda para la Paz" de Boutros Ghali y "Suplemento de un Programa de Paz".
- 2.- "Renovación de Naciones Unidas: un Programa de Reforma" de Kofi Annan.
- 3.- "Las Misiones de Paz de la ONU" Monografías del CESEDEN, Centro de Estudios de la Defensa Nacional Española, N° 18, de julio de 1995.
- 4.- "Seguridad para la Paz" Una síntesis del Simposio Interamericano sobre Pacificación y Construcción de la Paz.- Documentos de Venecia de la UNESCO.
- 5.- Artículos de El Mercurio relacionados con la 52ª Reunión de la Asamblea General en 1997.



"LA SOBERANÍA DEL ESTADO. EXPRESIONES CONCRETAS EN EL ÁMBITO EXTERNO"

BGL. HUMBERTO JULIO REYES
Académico ANEPE

En el presente escenario internacional, la soberanía de los Estados está siendo progresivamente limitada en todas sus expresiones y ello es más evidente en los aspectos económicos.

Aun así esta limitación no es absoluta y por ello se analizan pormenorizadamente las distintas formas en que los Estados resguardan sus intereses, es decir ejercen su soberanía. Valiéndose de ejemplos reales se explicitan algunos planteamientos a la vez que se proponen algunas normas que se estiman útiles de aplicar.

Esta tendencia limitante aumentará por efectos de la globalización y la integración y ello no necesariamente debe ser visto como algo negativo, toda vez que los Estados siguen siendo soberanos para concertar los acuerdos que estimen de su interés y, por ende, para autolimitarse.

Finalmente se aventura la posibilidad futura de «guerras económicas puras», en contraposición a las tradicionales guerras por causas económicas, indicando que en esta forma de conflictos se recurrirá a las agresiones económicas directas, maximizando objetivos y medios, sin que necesariamente se use la fuerza militar.

I.- GENERALIDADES

La soberanía, como elemento constitutivo del Estado, aparece como la expresión más característica de su existencia, en tanto organización social independiente.

El término "**soberanía**" deriva del adjetivo latino "**superus**" y con él se indica el elemento característico y constitutivo del Estado y la suprema autoridad del mismo dentro del territorio frente a los demás Estados y frente a cualquier otra entidad. Los derechos que van ligados a la soberanía son los

de constitución, legislación. gobierno-administración y jurisdicción. (1)

Concepto General.- Facultad de independencia que tienen los Estados para tomar decisiones por sí mismos, ser dueños de su propio destino, sin ninguna subordinación a potencia extranjera. Ello implica un máximo de poder para su acción en el orden interno como en el externo. (2)

Soberanía Nacional.- La que, según algunas teorías de derecho político,

corresponde al pueblo, de quien se supone emanan todos los poderes del Estado, aunque se ejerzan por representación. (3)

El concepto enunciado en segundo término, aunque discutible en su formulación, nos indica básicamente dos ámbitos de ejercicio de la soberanía; uno interno, que no nos preocupa para los efectos del presente trabajo, y otro externo, limitado naturalmente por los compromisos contraídos en el campo internacional.

Sin perjuicio de la limitación señalada, útil es recordar que actualmente se postulan incluso restricciones al ejercicio interno de la soberanía, en materias donde se priorizan ciertos valores universales, fundamentalmente los derechos del hombre, también llamados derechos humanos.

También dentro del concepto que analizamos aparece su estrecha relación con el poder, aspecto este último que pasa a ser característica esencial de la soberanía, llegando a afirmarse que no puede existir Estado sin poder soberano.

La expresión concreta del ejercicio del poder en el campo internacional sería la política exterior del Estado, tanto en lo diplomático, como en lo militar y lo económico. Siendo así, es a través del análisis de esta política como podemos concluir en el grado y forma en que un Estado ejerce su soberanía.

No siendo el propósito de este trabajo analizar íntegramente el poder

nacional, no hemos mencionado el factor interno, pero aparece como evidente que, mientras más sólidos sean los aspectos que lo conforman, en mejores condiciones se estará para proyectarse internacionalmente y respaldar la política exterior que se haya delineado.

Podríamos concluir que existe proporcionalidad entre el poder de un Estado y su capacidad de ejercer soberanía y que la política exterior que la materializa en el ámbito internacional debe condicionar sus objetivos no sólo a los factores a través de los cuales se expresa, sino que también al respaldo interno que dicha política debe generar.

Se podrá argumentar que esta conclusión no es absoluta, toda vez que actores internacionales, cuyo poder nacional es percibido como bajo, en términos relativos, son capaces de resguardar efectivamente su soberanía, pero esta circunstancia puede ser explicada; sea como el fortalecimiento del poder por la vía de explotar adecuadamente el entorno internacional, aspecto muy dinámico y por ende de alta incertidumbre, o bien, por el ejercicio de una soberanía de carácter más bien funcional, asumiendo los costos que ello implica.

Procuraremos por la vía del ejemplo, hacer más explícito lo que hemos señalado:

Suiza y Suecia, han logrado mantenerse neutrales, no sólo durante las dos guerras mundiales, sino también durante la post-guerra. Ambos Estados

son de un poder inferior a los vecinos que los podrían haber agredido. Sin embargo, en los dos casos, ha existido un tácito consenso de parte de los beligerantes en que su neutralidad beneficiaba más que su eventual alineamiento. En ambos casos, los gobiernos han debido asumir un alto costo de defensa para hacer efectiva la disuasión; y sus políticas exteriores han sido bastante cautelosas, por así decirlo; habiendo privilegiado sus relaciones económicas y su comercio exterior, en particular.

En los años treinta, Polonia también carece de un poder comparable al de sus potenciales adversarios, la Unión Soviética y Alemania. Sin embargo, compensa esta inferioridad, o así parece, a juzgar por su agresiva política exterior y de defensa, con su alianza con Francia y garantía británica. Creyendo haber logrado un equilibrio relativo, enfrentó la guerra y como resultado, desapareció temporalmente como Estado independiente y un porcentaje importante de su población resultó virtualmente exterminado.

Costa Rica carece de Fuerzas Armadas, como componente de su poder nacional, y podría decirse que su diplomacia ha sido bastante activa, al menos a nivel regional. No se ha visto directamente involucrada en los conflictos que han enfrentado a otras naciones del área, pero tampoco pudo, en su oportunidad, oponerse con mayor firmeza a la infiltración sandinista, ejerciendo en su frontera norte una suerte de soberanía más funcional que absoluta. Podría insinuarse que Costa Rica basa el respeto a su integridad, naturalmente en el hecho de no percibir amenazas directas a su seguridad, pero también en el consenso que existiría, a nivel continental a lo menos, para no alterar esta situación.

Podemos concluir, reafirmando lo señalado anteriormente, que, para un Estado que enfrente importantes amenazas a su seguridad, ningún acuerdo internacional es garantía absoluta y que, justamente, siendo necesario respaldar sus decisiones en su propio poder nacional, debe adaptar los objetivos de su política exterior a su verdadera capacidad para lograrlos.

II.- INTERESES Y OBJETIVOS DEL ESTADO EN EL ÁMBITO EXTERNO

A menudo se tiende a asociar el tamaño de los Estados o su importancia relativa con la variedad de sus intereses y objetivos de carácter internacional.

Lo anterior no es algo casual sino más bien un problema de definiciones básicas de seguridad, ideología predominante, tradiciones, idiosincrasia de una nación y otros aspectos,

predominantemente de carácter interno, pero que finalmente orientan a un país, o a su gobierno, hacia una mayor o menor participación internacional.

Así, aún en esta era de globalización, integración e interdependencia, habrá Estados más activos que otros, internacionalmente hablando, y no siempre, como consecuencia directa

de su importancia relativa o poder percibido.

Lo anterior es fácil de observar en el ámbito comercial, donde algunas naciones tienen al mundo por mercado, siendo en consecuencia de su mayor interés el mantener dicho mercado o ampliarlo sin conflictos, aun si el poder de que disponen es relativamente modesto.

Otros Estados, más fuertes comparativamente, puede que tengan sus intereses mucho más concentrados o menos extendidos, siendo en consecuencia menos activos en la promoción de ellos a nivel mundial.

Tampoco es posible descartar la influencia de intereses puramente políticos o militares en la definición de objetivos nacionales de carácter externo, ya que aun si las guerras de conquista u otras, motivadas fundamentalmente por ideologías, aparecen como temporalmente extinguidas, más de algún Estado puede basar su seguridad en un sistema que mantenga los conflictos lejos de su territorio y ello lo lleve a ejercer un rol muy activo en cuanto a concertar acuerdos que contribuyan a dicho fin.

Una gran mayoría de Estados de un poder entre bajo y medio, por otra parte, enfrentan la necesidad de garantizar la seguridad de sus espacios extra-continetales, sea insulares, marítimos, aéreos o antárticos, lo que implica también necesariamente una activa política internacional en estos campos donde el pleno ejercicio de la soberanía no siempre es posible en las

formas tradicionales, pero donde también existen intereses que cautelar.

En la identificación de estos intereses y en su correcta interpretación, para traducirlos en objetivos, no es desdeñable el papel que juegan los parlamentos y la opinión pública, por una parte contribuyendo a la necesaria discusión de la política exterior y, por otra, limitando la libertad de acción del gobierno para determinarla.

Concluyamos estas reflexiones postulando que todo Estado, independientemente de su poder relativo, tiene intereses que cautelar en el campo externo y que la expresión concreta de dichos intereses es la fijación de objetivos a su política exterior y a la política de defensa, que debe respaldarla coordinadamente; que si bien hemos establecido la necesidad de que exista proporcionalidad entre medios y fines, esto es entre poder y objetivos, no tiene por qué existir una relación directa absoluta entre el poder global de un Estado y la mayor o menor actividad que realice para cautelar sus intereses, toda vez que la calidad de su diplomacia o su poder militar pueden suplir la inferioridad relativa que pudiera presentar en otros de los componentes de su poder nacional.

Sin embargo, lo que no puede perderse de vista es que, definido un interés nacional, los objetivos que se fijen para cautelarlos, deben deducirse de él en forma lógica y coherente y las políticas que se estructuren, deberán llevar a la consecución de dichos objetivos y no a la obtención de ventajas coyunturales, que puede que

momentáneamente faciliten la labor de nuestra diplomacia o bien impliquen un logro en otro campo, pero que, al apartarnos de nuestros objetivos, nos lleven equivocadamente a vulnerar el interés nacional, a menudo en forma irparable.

Permítasenos un ejemplo para explicitar lo que hemos planteado.

Todos aceptamos que es de nuestro interés nacional, no sólo el mantener nuestro territorio, sino que desarrollarlo íntegramente, incorporando plenamente cualquier zona relativamente marginada, ejerciendo soberanía en todo nuestro entorno geográfico. El objetivo

permanente de mantener nuestra integridad territorial es, en consecuencia, consustancial a nuestro interés nacional.

Por otra parte, todos entendemos los beneficios que pueden reportarnos la integración y el mantener una relación armónica con nuestros vecinos. Sin embargo, el privilegiar estos argumentos para aceptar una solución a un diferendo limítrofe que, prescinde de nuestros mejores títulos para ejercer soberanía en una extensa zona de nuestro territorio, aparece, al menos respetando la lógica que hemos desarrollado, como contrario a nuestro interés nacional.

III.- LAS MANIFESTACIONES DE LA SOBERANIA EN LO EXTERNO

Ya hemos indicado que, tal como lo aceptan la mayoría de los estudiosos del tema, la acción internacional de un Estado comprende aspectos diplomáticos, militares y económicos, agregando algunos, los aspectos sicosociales.

Para efectos prácticos no siempre es posible diferenciar absolutamente a qué aspecto corresponde una acción cualquiera, pero, en este trabajo los abordaremos según sea el objetivo que se pretende lograr, aun cuando para su consecución deban coordinarse medios o agentes de más de uno de los campos señalados.

Convengamos, en todo caso, en la extrema complejidad que presenta la determinación de objetivos en lo externo, mucho mayor que en los aspectos

domésticos, toda vez que difícilmente podremos obtener algo en nuestro beneficio que no afecte a los intereses de otro Estado. La habilidad estará, en consecuencia, en detectar, idealmente, áreas de mutuo beneficio; no siendo ello posible, buscar no afectar áreas vitales de otro Estado, cuya disputa provocaría efectos no deseados; en última instancia y cuando nuestro objetivo persiga la mantención de un interés vital para nuestro Estado, ejercer todo nuestro poder para lograrlo, intentando en todo caso, siempre, minimizar los costos de dicha acción, pero también demostrando, en todo momento, nuestra voluntad de actuar privilegiando nuestro interés nacional.

También convengamos que, cuando hablamos de actuar soberanamente, no insinuamos el hacerlo prescindiendo

de las reacciones que podamos provocar y lógicamente prever. Ya hemos expresado que, al menos en lo que respecta a espacios terrestres, poco puede hacerse sin interferir con la soberanía de otro Estado donde las reclamaciones territoriales se encuentran congeladas. Nuestro punto es que, las negociaciones que finalmente materializan las interacciones entre distintos Estados, no deben, en principio, verse afectadas por presiones de terceros o por la percepción, a priori, de afectar a terceros. Dicho de otra forma, es complicado sentirse "hipotecado" en el ejercicio de la soberanía, al extremo de renunciar a la obtención de un objetivo consecuente con nuestro interés nacional, para no arriesgar el "molestar" a otro gobierno, cuyo gran mérito sería el habernos inducido un comportamiento siempre favorable a sus intereses.

Estas situaciones, que podríamos denominar triangulares, son de normal ocurrencia e implican un test de ejercicio de soberanía, por así decirlo. Analicemos un par de ejemplos.

Es público y naturalmente conveniente, el deseo reiteradamente expresado por varios de nuestros gobiernos, de mantener buenas relaciones con nuestros vecinos. Sin embargo, ¿Qué ha sucedido cuando nuestro interés nos ha indicado la conveniencia de llegar a determinado tipo de acuerdos con algún otro país con el cual nuestros vecinos mantienen algún tipo de controversia?

Veamos nuestra relación vecinal con Argentina, antes y después de

firmarse el acuerdo de paz de 1984, en relación a la mantención de relaciones comerciales con las Islas Falkland. Durante el período de la Mediación Papal, para "no complicarlas" por considerar que para Argentina el tema es "sumamente sensible", se desincentiva y más bien se niega cualquier autorización solicitada a nuestra Cancillería para establecer algún vínculo con las islas. Esto resulta en extremo discutible, toda vez que los privados no tienen por qué solicitar permiso para comerciar con una dependencia de Gran Bretaña, país con el cual se mantienen relaciones absolutamente normales. Sin embargo, la percepción pública de nuestra política exterior, lleva a asumir que en algún momento el gobierno podría presionar para cortar determinado vínculo comercial. Tampoco se obtienen facilidades para servicios de aeronavegación y, finalmente, Gran Bretaña debe recurrir a Uruguay para garantizar el abastecimiento de las islas. No se conoce de alguna reacción negativa de Argentina respecto a Uruguay y tampoco de efectos positivos de esta inhibición por nuestra parte en relación al curso de las negociaciones. Firmado el acuerdo, tampoco se modifica esta posición y, sólo en la presente década, parecen perder fuerza los argumentos de no hacer nada que "pueda molestar" a Argentina.

En forma similar y esta vez en relación al Ecuador, cada vez que este país requiere algo, y hablamos del período anterior a su reciente conflicto con Perú, se asume que debemos también evitar el "molestar" a este último país. Así es como incluso ventas

de material cuyas características son eminentemente defensivas, policiales incluso, son vetadas. Más allá de perjudicar a nuestra industria de defensa y favorecer a la competencia que sí proveerá lo requerido, nos alejamos de un país con el cual nos interesa mantener siempre la mejor relación posible. Contrastando con esto, Argentina, país al cual le atribuimos extrema suspicacia, actuando soberana y pragmáticamente, ha proporcionado al Ecuador equipos cuya importancia militar es realmente significativa. Ello pese a que Perú fue su fiel aliado en el conflicto de las Islas Falkland. Puede que la forma o el momento de hacer

las transferencias no hayan sido los más adecuados, pero lo que aquí queremos enfatizar es lo que se prioriza para tomar decisiones y la libertad de acción con que se actúa.

La conclusión básica es que si un Estado se inhibe, anticipadamente, incluso en materias de índole comercial, menos soberano puede sentirse para llegar a acuerdos en materias políticas o militares.

A continuación analizaremos en particular los distintos ámbitos del quehacer externo, para concluir en qué forma se manifiesta el ejercicio de la soberanía nacional.

IV.- ASPECTOS DIPLOMATICOS

Dentro de esta categoría, consideraremos fundamentalmente todo lo relativo a la suscripción de acuerdos, desde las negociaciones hasta la ratificación de los tratados que los materializan; las reuniones de autoridades y las declaraciones que se emiten; la designación de representantes; el recurso a instancias previstas para la solución de controversias; la incorporación a determinadas organizaciones internacionales y, en general, cualquier otra materia que no tenga claramente un objetivo económico o militar.

Por sus implicancias para la soberanía, los tratados de límites son de la mayor importancia y trascendencia. Normalmente son el producto de largas y laboriosas negociaciones que llevan, finalmente, a

una transacción mutua donde los países directamente comprometidos, habitualmente dos, entienden que han obtenido el máximo compatible con su interés y la capacidad para cautelarlo.

Si bien lo lógico es que el país de mayor poder relativo, obtenga más en esta negociación, esto no es absoluto, pesando más la calidad de su diplomacia que otros factores.

En todo caso, tanto la posición negociadora inicial, como la aceptación de los términos finales, son actos de pleno ejercicio de la soberanía de los países concernidos, los que debieran resistir cualquier presión para llegar a un acuerdo desfavorable o para incluir cláusulas que involucren a terceros o que limiten el futuro ejercicio de la soberanía. (Caso del Tratado de Límites, de 1929).

Asumiendo que, durante las negociaciones, los países utilizan todos los recursos de su poder nacional, la aceptación de condiciones desfavorables sólo podría justificarse, no por evitar un conflicto internacional, sino que por haber apreciado que ya todas las instancias pacíficas se encuentran agotadas y que el valor asignado a lo que está en juego no amerita el recurso de la fuerza o la amenaza de su uso.

Esta última proposición, por racional que parezca, tiene limitaciones para una aplicación más amplia, toda vez que hay aspectos intangibles o difíciles de ponderar, pero que pueden tener alta sensibilidad en la opinión pública o en importantes sectores de la ciudadanía. Por otra parte, resulta imposible definir, a priori, hasta cuánto se puede ceder, sin considerar que se está vulnerando gravemente el interés nacional.

Resumiendo estas ideas, sólo debiéramos iniciar o aceptar negociaciones, cuando el equilibrio de poder se inclina a nuestro favor y podemos actuar soberanamente. En circunstancias desfavorables, lo aconsejable sería dilatar o congelar cualquier diferendo, en espera de mejores condiciones. Esto parece de perogrullo y no es otra cosa que buen criterio, pero sólo puede entenderse como un principio que admite excepciones, esto es cuando **debemos** negociar bajo presión, circunstancia naturalmente en que el ejercicio de nuestra soberanía se encuentra restringido por la relación de poder existente.

Alcanzado un acuerdo, su ratificación por las instancias que se

precisen, también es una forma de ejercer soberanía, no aceptando presiones sino que imprimiendo un ritmo directamente relacionado con las ventajas que se espera obtener.

Si bien hemos enfatizado lo relativo a los aspectos limítrofes, los aspectos relativos a la conducción de las negociaciones tienen aplicación general.

Hemos mencionado la designación de representantes como un acto soberano, el que sólo admite limitación en la aceptación del Estado receptor, cuando ello proceda. Esto también se hace extensivo a nuestro beneplácito a los enviados de otros países y a la designación de expertos, asesores, miembros de tribunales arbitrales, etc., que deban en algún momento participar en negociaciones, cautelando nuestro interés. Aquí el criterio básico debe ser el recurrir a las personas que realmente nos den garantía de que cumplirán adecuadamente su cometido, siendo secundarias e incluso contrapuestas otras consideraciones, como podría ser su afinidad con el país con el cual se negociará.

A la inversa, si tenemos justificadas causales de reparo frente a alguien propuesto por nuestra contraparte, debemos ejercer nuestro derecho y no aceptarlo, aun si ello lleva a cierta tirantez en nuestra relación con dicho país.

También la definición del nivel que deseamos conferir a determinada representación, aun si influenciada por el principio de reciprocidad, debe ser

consecuencia de la prioridad asignada por nuestro país de acuerdo a la importancia relativa del país receptor. Cualquier modificación a ese status, sea de reducción o incluso de cierre, deberá igualmente ser producto de una decisión que busque, antes que nada, servir mejor al interés nacional.

En lo relativo a reuniones de autoridades de alto nivel, dada la importancia de las materias susceptibles de abordar, es de toda conveniencia la determinación, de común acuerdo, de una agenda previa. Ello evita perder la iniciativa o actuar improvisadamente, por encontrarse frente a planteamientos sorpresivos. Esta elemental precaución también limita la posibilidad de ser usado para un propósito en que nuestro interés sea bajo o incluso no exista. Esto es válido no sólo para la materia

a tratar sino que también para la **oportunidad**. El recurso a las instancias de solución de controversias, cuando éstas han sido materia de acuerdo previo, debe ser ejercido, idealmente, sin provocar una controversia con nuestra contraparte, pero, de ser necesario, debemos hacerlo aun si ella expresa voluntad contraria o presiona directa o indirectamente para que desistamos de nuestro derecho.

Finalmente, el incorporarse, participar o dejar de hacerlo, en lo que a organismos internacionales, esquemas de cooperación o instancias similares se refiere, también es materia de decisión soberana, que no debiera condicionarse por aspectos que no sean directamente atingentes al interés nacional.

V.- ASPECTOS ECONOMICOS

Históricamente, los aspectos económicos y en particular los comerciales, han tenido enorme influencia en la conducta internacional de los Estados y, en la presente coyuntura, esto sigue siendo una realidad, llegándose a sostener que existiría una "soberanía de mercado".

Esta soberanía sería una forma de poder, aun por sobre los intereses propios de cada Estado, pero que se acepta y desarrolla.

Vemos aquí, en consecuencia, cómo el sistema internacional nos impone condiciones y limitaciones, de forma tal, que el mercado predomina por sobre alianzas y acuerdos.

"Las fuerzas comerciales o financieras se mueven más y más al margen de los Estados. Cerrados, éstos están condenados a una marginalización funesta: abiertos, terminan fatalmente en el lecho de Procusto de las exigencias de la competitividad." (4)

Entendiendo que es responsabilidad del Estado el proporcionar un marco para que los agentes económicos puedan desarrollarse con un mínimo de interferencias, podríamos insinuar que, comparativamente, este campo presenta una doble limitación al ejercicio de la soberanía, toda vez que las autoridades estatales no pueden perder de vista, en momento alguno, su

obligación de cautelar el interés de los privados que materializarán finalmente las relaciones comerciales. De lo contrario, los acuerdos que se suscriban serían carentes de significación o puramente declamativos.

Dicho de otra forma, correspondiéndole al Estado un papel indicativo, propio de una economía liberal, los objetivos de un carácter distinto al económico, pasan a ser secundarios; de no entenderse así, adquiriremos compromisos que no podremos cumplir, o bien, produciremos efectos contraproducentes a nuestra actividad económica. Nuestra pertenencia y posterior marginación del Pacto Andino es un caso que obedece a la idea aquí expresada, ya que independientemente de su conveniencia original, era evidente que resultaba, no sólo una contradicción el seguir dentro de él, de acuerdo con el modelo económico que se estaba desarrollando, si no que nos creaba problemas insolubles al tratar de compatibilizar el interés político que pudiera tener el seguir dentro de él, con el interés de nuestros exportadores para quienes ese mercado altamente protegido no presentaba ventajas ni oportunidades.

En este ámbito, tienen directa relación los controles a las inmigraciones y las restricciones que se impongan; el control a las inversiones procedentes del extranjero; el control al tráfico de drogas y al lavado de dinero; la inversión y gestión económica en el extranjero, tanto en su promoción como en su desarrollo.

Un somero análisis de los aspectos enunciados nos lleva a concluir que

normalmente se producirá cierto conflicto de intereses entre el Estado, actuando soberanamente para resguardar lo que interpreta como el bien común, y los privados, interesados y directamente comprometidos en la promoción de vínculos comerciales y a quienes determinados controles y restricciones podrían afectar, en particular en la deseable fluidez de los agentes económicos.

Así, determinado sector podrá recibir con beneplácito una inmigración masiva que disminuya costos por la vía de proporcionar mano de obra abundante y barata, haciéndolo más competitivo; sin embargo, eso tendrá su contrapartida en el efecto negativo sobre la oferta de mano de obra nacional y el nivel de salarios. Igualmente las empresas del área de la construcción, y todo el sector que se les vincula, podrían apreciar como beneficioso el ingreso de abundante capital orientado al mercado inmobiliario y estimar como negativos los controles tendientes a impedir o limitar el lavado de dinero.

La inversión y gestión económica en el extranjero es una área aún más complicada, toda vez que el Estado no tiene capacidad soberana extraterritorial y, ante situaciones conflictivas, sólo puede apoyar las gestiones por la vía diplomática o bien hacerse parte y, en consecuencia, someterse a lo que resuelvan las instancias con jurisdicción.

Sin perjuicio de lo que ya hemos analizado, es fundamentalmente en la suscripción de acuerdos, donde queda de manifiesto la cautelación de los intereses nacionales, como expresión de nuestra soberanía.

Partiendo de la base que todo acuerdo reporta beneficios y que normalmente ellos garantizan adecuada reciprocidad o equilibrio, sea en términos cuantitativos como en contraprestaciones, un adecuado mecanismo de solución de las controversias que pudieren surgir, como consecuencia de la aplicación de los acuerdos, parece indispensable. El no preverlo introduce un factor adicional de incertidumbre, no pudiendo el Estado garantizar que se respeten los intereses en juego.

Si lo anterior es importante en el intercambio comercial, lo es mucho más en el campo de las inversiones en países extranjeros, donde, por una parte, debemos asegurar a nuestros inversionistas que sus bienes quedarán debidamente resguardados y, por otra, que se les brinde seguridad a los inversionistas extranjeros sin llegar a comprometer aspectos soberanos.

Antes de finalizar este capítulo debíamos mencionar la influencia progresiva de las preocupaciones medio ambientales, como elemento adicional de limitación de la soberanía, y que se expresa, hoy por hoy, en presiones tanto de Estados como de entes privados de carácter multinacional, para limitar la explotación de determinados recursos, vía la constitución de "Santuarios de la Naturaleza" o bien para condicionar la explotación de determinados recursos al cumplimiento de nuevas normas que nunca antes se respetaron.

Un tema como el indicado creemos que tendrá una cada vez más importante

gravitación en las decisiones relativas a la explotación de los propios recursos, toda vez que es dable suponer que las limitaciones que se nos trate de imponer no siempre obedecerán a motivaciones altruistas-*causa aparente*- sino que bien podrían ser herramientas en el permanente conflicto del mercado.

Resumiendo, creo podemos manifestar que, si antes las motivaciones económicas fueron causa de muchas guerras, donde el triunfo se manifestaba en la conquista de territorios poseedores de determinados recursos, a futuro, en la guerra no declarada por el mercado mundial, se recurrirá a agresiones directas de carácter económico, sin que necesariamente se usen las armas como antaño.

Esta forma de conflicto - la guerra económica pura - aparece, en comparación al enfrentamiento tradicional, como mucho más despiadado, toda vez que los poderes que buscan modificar a su favor el statu quo, no limitan ni sus aspiraciones ni los medios para alcanzarlas. Nace así quizás una absurda contradicción, cuando creyendo la humanidad que ya están desterrados los conflictos bélicos, debe sufrir a diario los efectos de este conflicto total, generalizado y globalizado, que arruina economías y causa enorme daño a quienes son vencidos por la competencia, sin que se perciba otro beneficio que no sean cifras estadísticas que nos fuerzan a pensar que estamos mejor, o la información de fabulosas y astronómicas utilidades generadas por las megaempresas. Como quiera que estas últimas son o están en vías de

convertirse en transnacionales, el Estado soberano encuentra en este campo mayores y crecientes

limitaciones, teniendo escasa capacidad de arbitrar siquiera esta moderna forma de conflagración mundial.

VI.-ASPECTOS MILITARES

Considerar que los aspectos económicos han acrecentado su permanente importancia para el ejercicio de la soberanía, no implica descartar definitivamente los aspectos militares. Ellos siguen siendo otro campo disponible para la expresión de nuestro accionar externo, manteniendo plena vigencia justamente para cautelar intereses económicos, siendo el mejor y más reciente ejemplo la llamada Guerra del Golfo.

Para Gastón Bouthoul (5), "Es evidente que el derecho de declarar la guerra y el de hacerla es una consecuencia natural de la soberanía de los Estados. Para éstos, el límite entre lo justo y lo injusto no puede establecerse netamente. Por ello es que existe un amplio margen reservado a la guerra. Maquiavelo dirá que una guerra es justa cuando es necesaria. ¿Y quién puede juzgar esta necesidad sino el soberano?"

Un sociólogo moderno, M.C. Cornejo, decía con justicia: "El único criterio jurídico de la soberanía de los Estados es su aptitud para hacer frente a cualquier desafío bélico. Un Estado soberano es un Estado que está preparado para batirse contra todo el mundo."

La cita inmediatamente precedente contiene juicios un tanto absolutos y

quizás su aplicabilidad a la realidad contemporánea resulte impracticable, sin embargo el primero de ellos, es decir el que es propio del autor, nos parece de toda lógica. Por el contrario, aceptar como valedero el último de ellos, implicaría la inexistencia de otros Estados soberanos que no fueran las dos más grandes potencias. Aun esto último sería discutible, ya que más de alguien puede argumentar que, como ninguna de ellas tiene asegurado el triunfo sobre su oponente, si podemos hablar de triunfo en un escenario de guerra nuclear, ello implicaría que tampoco están preparadas para batirse entre ellas.

Por lo tanto, creo que resulta aceptable considerar la guerra como una manifestación de soberanía del Estado que resuelva llevarla a cabo, independientemente de su capacidad o poder para enfrentarse a todos o sólo a algunos de aquellos con los cuales podría entrar en conflicto.

Conviene tener presente que, tal como lo señala un autor moderno, "El sistema jurídico mundial no impide la guerra, pero exige convencer sobre su legitimidad a las grandes potencias" y "Ya no existe prácticamente ningún acto de guerra que se pueda realizar con plena soberanía".(6)

Más allá de lo expresado, el ejercicio de la soberanía en aspectos

militares, lo entendemos, no sólo en lo que se refiere al uso de fuerzas militares para enfrentar una amenaza externa, sino en todo aquello que, siendo propio de este campo, persigue algún propósito vinculado a la función de la Defensa Nacional, en lo que al ámbito externo se refiere.

Siendo así, es muy poco lo que queda exento de ser considerado bajo el prisma del ejercicio de nuestra soberanía.

Analicemos los aspectos militares más relevantes y de mayor repercusión internacional, especialmente en las relaciones vecinales.

El despliegue de paz.- A primera vista, y tomando en cuenta que éste debiera estar fundamentalmente orientado a servir la planificación de guerra, pareciera que su determinación obedecería a propósitos puramente estratégicos.

Esto es fundamentalmente cierto en lo terrestre, ya que siendo las fuerzas de ejército, comparativamente menos móviles que las aéreas y navales, su ubicación en tiempo de paz tendrá una relación muy directa con su futuro empleo, de tal forma que, aun cumpliendo un propósito disuasivo, el despliegue de paz, o más bien sus modificaciones, pueden ser interpretadas como señal de un propósito agresivo o también como señal de un desinterés en determinada zona.

Veamos dos ejemplos para clarificar lo que sostenemos:

Producido el Pronunciamiento Militar del 11. Sep. 1973, la situación internacional en el Norte comenzó rápidamente a deteriorarse. Tanto Perú como Bolivia inician una verdadera escalada, donde las medidas de alistamiento militar, del primero especialmente, llevan a pensar en un inminente enfrentamiento. Con el tiempo ha trascendido que el Alto Mando peruano analizó seriamente la posibilidad de, aprovechando las circunstancias, adelantarse al plazo auto impuesto del año 1979.

Por su parte Chile, literalmente "inclina la mesa" hacia el Norte, incrementándose las fuerzas en presencia, primero, y, posteriormente creando nuevas unidades, hasta llegar a acumular un potencial que logra disuadir a los potenciales agresores. Aquí, aun si reaccionando, el gobierno decidió soberanamente modificar el despliegue de paz y adoptar una serie de medidas vinculadas a alcanzar una mejor situación local; algunas de ellas, como la instalación de campos minados, aún provocan airadas actitudes de Bolivia.

A la inversa, en 1982, el gobierno del Reino Unido resuelve retirar del servicio el HMS "Endurance", asignado a tareas en las Islas Falkland. Este hecho, aparentemente intrascendente, es considerado por los analistas argentinos, como una nueva indicación del bajo interés que la Defensa Nacional británica asigna a las islas, reforzando su convicción de que en caso de ocuparlas, no sólo la resistencia será mínima, sino que tampoco habrá una reacción militar desde la metrópoli.

Si bien la disposición de las fuerzas en el territorio nacional parece ser el producto de un ejercicio irrestricto de la soberanía, el que sólo podría condicionarse de existir algún compromiso de carácter internacional, como en la Antártida, por ejemplo, de mantener determinadas áreas sin presencia militar, no podemos dejar de señalar que ella será percibida con algún grado de intencionalidad y no en forma neutra. Así, un Estado vecino podría percibir un despliegue que amenaza su seguridad y actuar en consecuencia.

Al problema de distribuir las fuerzas cabe agregar, en cuanto a efecto externo, todo lo relacionado con su equipamiento, materia altamente sensible en la actualidad; tanto se hable de reposición como de modernización, ya que siempre habrá lugar para que ello se perciba como una carrera armamentista y una amenaza para el equilibrio regional.

No podemos desconocer que el sólo anuncio de un estudio sobre la materia, provoca inmediatas reacciones, no sólo de parte de los que podrían verse directamente afectados, sino también de parte de terceras potencias, organismos internacionales y cualquier otro interesado en anular nuestro propósito, siendo las motivaciones de estas acciones, de tan variada índole que exceden el propósito de este trabajo.

Igualmente quedan sujetos a esta interferencia los proyectos de desarrollo de la industria militar y las ventas de elementos para fines bélicos, aspectos

en los cuales nuestro país tiene amplia experiencia, tanto en los exitosos intentos del pasado reciente para impedir su realización, como en los manifiestos propósitos futuros de anular, a título de precaver la proliferación de ciertas armas, cualquier intento de disminuir nuestra actual dependencia tecnológica en la materia.

En cuanto a las compras de equipo militar, más allá de lo que hemos señalado, es dable esperar presiones de diversa índole para condicionar nuestra decisión final respecto a los sistemas que se encuentren en evaluación, siendo necesario cautelar al respecto, no sólo el cumplimiento de especificaciones técnicas, sino que la garantía de cumplimiento del contrato, en todas sus partes y, finalmente, evitar cualquier condicionamiento que nos restrinja a futuro.

Otro aspecto menos tradicional, pero de eminente actualidad, es el de las medidas de confianza mutua, que muchos vinculan, directa y erróneamente, a mi juicio, a las denominadas relaciones de cooperación.

La lógica subyacente apunta a que la transparencia en las intenciones propias, que serían necesariamente pacíficas, expresadas a través de una serie de acciones fundamentalmente militares, englobadas bajo el concepto de medidas de confianza mutua, debe no sólo contribuir a mantener un muy bajo nivel de tensión, sino que, alejar definitivamente la factibilidad de una hipótesis de conflicto.

Este es también un campo para el ejercicio de nuestra soberanía, debiendo

cuidarnos especialmente de seguir modelos multilateralistas que rara vez tienen en consideración las asimetrías estructurales.

Siendo las hipótesis aún vigentes, de carácter bilateral o subregional a lo sumo, aparece como lógico el privilegiar las medidas propias de este ámbito y siguiendo esta línea, evitar el acordarlas sin previo análisis del propósito estratégico que todas ellas debieran servir. De lo contrario, llegado el momento de su aplicación concreta, ellas podrían resultar impracticables o bien no producir el efecto deseado.

¿Quiénes no tienen la experiencia de haber procurado "limar asperezas" concertando un encuentro deportivo amistoso?; el desarrollo del partido y el resultado final, a veces han dejado las relaciones en una condición peor que la inicial.

En esta materia, debe recordarse que muchas de las medidas que hoy se propician o ya están en funcionamiento, han sido aplicadas en el pasado, aunque con distinto nombre y sin el abundante soporte académico que hoy las distingue. Algunas, con buen resultado, otras, con nulo efecto y algunas, con muy malas consecuencias.

Es que, seguramente, de los factores de cambio y continuidad que hoy identifican nuestro entorno internacional, en los aspectos militares son los segundos los que, necesaria y quizás afortunadamente, tienen preponderancia, en contraste con los elementos políticos y diplomáticos más

directamente influenciados por los factores de cambio.

El entrenamiento de las fuerzas, en particular las maniobras, es una actividad que indudablemente puede producir un efecto externo. La oportuna difusión de lo que se realizará, esté o no considerado como una medida de confianza mutua, puede bastar para no alterar las relaciones. Por ello, siendo habitual que estos ejercicios se programen con mucha antelación, no convendría posponerlos o suspenderlos con el sólo propósito de mantener un clima de armonía, menos el aventurar una consulta o sondeo respecto a la forma en que pudieren percibirse. Es una responsabilidad ineludible y una decisión soberana el mantener un grado de preparación que haga justamente creíble nuestra política disuasoria.

Descartamos aquí el realizar estos ejercicios como elemento adicional de presión o como parte de la relativamente moderna teoría de provocar crisis internacionales. Ello no condice con nuestra declarada intención de mantener el statu quo.

La situación inversa sí puede darse, es decir tener que ir adoptando las medidas de alistamiento previstas en nuestra planificación, frente a una crisis internacional que está escalando y que puede terminar en un enfrentamiento bélico. Ello condice con una política de disuasión. Esto no siempre es fácil y así, en algunas crisis que el país ha debido enfrentar, no se han adoptado las medidas previstas, justamente para no escalar el conflicto.

VII CONCLUSIONES

El examen de nuestros planteamientos nos lleva a concluir que, objetivamente, el Estado tiende a ver cada vez más reducido el ámbito de aplicación de su soberanía y que ello es particularmente notorio en los aspectos económicos.

Lo que afirmamos no implica como consecuencia inmediata la desaparición del Estado en la forma en que lo conocemos, organización social cuya existencia en el futuro previsible aparece como asegurada, toda vez que su desaparición implicaría el colapso del sistema internacional mismo. Sólo señalamos que su soberanía está cada vez más limitada.

Este fenómeno no es reciente, pero en los últimos años se ha acelerado en la medida que diversos organismos internacionales, de carácter eminentemente técnico, han ido adquiriendo suficiente autonomía como para imponer sus criterios frente al interés de un determinado país.

Esto no tiene, necesariamente, que tener connotaciones negativas, pero es indudable que los compromisos internacionales que se van generando a ritmo creciente, van constituyendo un sistema codificado, por así llamarlo, en que poco queda entregado a la voluntad o arbitrio estatal, aspecto que también presenta ventajas, particularmente para aquel Estado más débil comparativamente.

Es decir, las normas y reglas ofrecen garantía, si no absoluta, al

menos relativa, toda vez que no resulta fácil para un Estado, en el mundo de hoy, imponer unilateralmente su voluntad, a despecho de la opinión pública mundial.

Lo que señalamos no es óbice para estimar que el Estado no puede descuidar su responsabilidad en el apoyo a la actividad comercial y en la protección de las inversiones de nuestros nacionales.

En aspectos jurídicos se evidencia un serio intento de superponer los acuerdos internacionales por sobre la legislación interna de los países, así como de promover la extraterritorialidad de los tribunales de un país, para proteger los derechos de sus nacionales, donde quiera que éstos se consideren amenazados, aspecto que incide directamente en la soberanía interna y que bajo una apariencia de legalidad puede considerarse una nueva manifestación de imperialismo.

Aún más, una ponencia británica expuesta recientemente en un encuentro académico en nuestro país, incluye expresamente la protección de los conciudadanos, dentro de los objetivos políticos de las llamadas operaciones conjuntas en aguas litorales.(7)

Al respecto, y en relación con los derechos humanos, manifiesta un autor: "Innumerables trámites pacíficos y tenaces establecieron en medio siglo fronteras precisas a la soberanía de los Estados".(8) y agrega: "la barrera de la soberanía es cada vez más porosa

bajo la presión de un derecho que se torna mundial".(9)

En el caso de la Antártida las convenciones que regulan las actividades de los diferentes Estados en ella, prescinden de sus reclamaciones territoriales y, por ello, nuestra Política Antártica podría considerarse que no constituye una expresión concreta de soberanía.

Así, podemos concluir que, comparativamente, los aspectos diplomáticos y militares permiten aún un ejercicio menos condicionado de la soberanía nacional, en particular los últimos.

De existir limitaciones, ellas también serán, por norma general, el producto de una decisión soberana de autolimitarse, sea como producto de negociaciones o bien por considerar que el interés nacional es mejor servido si se llega a algún acuerdo que implica no actuar sin que medie aviso o consulta a otro Estado soberano.

Caen dentro de lo anterior las llamadas medidas de confianza mutua y, por ello, estimamos que, sin perjuicio de evaluar su significado inmediato y coyuntural, su conveniencia debe ser analizada a la luz de los futuros condicionamientos que su respeto implicaría.

Finalmente, podemos concluir que es en las negociaciones y los tratados a que se llegue como producto de ellas, así como en la resolución de declarar la guerra, donde aún se expresa en forma más nítida la soberanía del Estado-Nación en su ejercicio externo.

Siendo así, la responsabilidad del Gobierno de la Nación y de su Presidente en particular, como conductor de las relaciones internacionales del país, es indelegable y, en consecuencia, los méritos y los defectos de su gestión en este campo, así como su consiguiente efecto en la soberanía nacional le son merecidamente atribuibles o imputables, según sea el caso.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Soberanía: Poder absoluto del Estado-Nación.- Mayor José Otero Aldunate. Pág. 33 "Política y Estrategia" Santiago, Chile 1995.-
- 2.- Manual de Geopolítica de la Academia de Guerra del Ejército. Pag. 41 Año 1975.-
- 3.- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Año 1970.
- 4.- El brillante porvenir de la Guerra.- Philippe Delmas.- Pág.119 Editorial Andrés Bello Año 1996.

- 5.- Las Guerras.- Gastón Bouthoul Pág.164. Círculo Militar Argentino Año 1956.-
- 6.- El brillante porvenir de la Guerra.- Pág. 213.-
- 7.- Conferencia del Profesor Martin Edmonds en el Seminario Internacional "Los conflictos y los sistemas de seguridad: Experiencias del pasado y perspectivas futuras". ANEPE 1997.-
- 8.- El brillante porvenir de la Guerra.- Pág. 127
- 9.- Op. cit Pág. 128

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Soberanía: Poder absoluto del Estado-Nación. May. José Otero Aldunate.
- 2.- Manual de Geopolítica de la Academia de Guerra del Ejército.
- 3.- "El brillante porvenir de la Guerra". Philippe Delmas
- 4.- "Las Guerras". Gastón Bouthoul
- 5.- "Informe Integración Física y Corredores bioceánicos" Flacso Octubre, 1995.
- 6.- "Fronteras interiores: un aporte al desarrollo y la seguridad". Conferencia del Cesim.



REFLEXIONES SOBRE INTELIGENCIA NACIONAL

CN.IM. JOSE CACERES GONZALEZ
Académico ANEPE

El concepto de Inteligencia se refiere a un sistema integral, que comprende un complejo de conocimientos; un conjunto de actividades interrelacionadas y los organismos o agencias encargados de ejecutarlas.

Los aspectos básicos de este sistema son: el conocimiento, la actividad y la organización.

Mediante el sistema de Inteligencia, el nivel político, como máximo nivel de decisión, recibe en forma integral o específica la asesoría necesaria para implementar el desarrollo nacional y proporciona la alerta estratégica que permite enfrentar las amenazas que puedan afectar al Estado y a su sociedad política.

La Inteligencia constituye, por lo tanto, una herramienta de insustituible valor para cualquier Estado, tanto por su delicada función de prevención y anticipación ante amenazas de conflictos bélicos, como por su importante contribución al desarrollo del país.

Los principios propios de la Inteligencia en su conjunto, dan a la predicción un alto y eficaz valor en su aplicación en la toma de decisiones.

I. INTRODUCCION

A. CONCEPTOS BASICOS

1. ESCENARIOS

“El mundo y la sociedad, dice Alvin Toffler, están hoy, más que nunca, en constante turbulencia como producto del cambio”. Este aserto explica la complejidad existente para la prospectiva o la previsión de escenarios próximos y futuros, debido a la cantidad de variables en juego,

como a la vertiginosidad de los acontecimientos desencadenadores de conflictos.

En el proceso de reordenamiento global, los países en vías de desarrollo tratan de buscar su espacio, conteniendo por el margen de libertad

de acción que dejan los desarrollados, de tal forma, que aparece poco clara la nueva jerarquía internacional y por ende, el marco situacional político - estratégico y económico que nos rodea.

La globalización en los mercados y en las comunicaciones, sumada al establecimiento de redes operativas interactivas, ha generado una interrelación internacional nunca antes conocida, cuyos efectos positivos y negativos, muchos de ellos casi inéditos, plantean una serie de nuevas

condicionantes para la Toma de Decisiones, en general. En efecto, se ha acortado el tiempo de reacción. La iniciativa y la capacidad de gestión de los actores internacionales está resultando vital. En consecuencia, la precisión y evaluación de escenarios, favorables o desfavorables, cada vez depende, en mayor medida, de la rapidez de un análisis integral multidisciplinario, de la disponibilidad y actualización de información, de la oportunidad del requerimiento y de la cantidad de objetivos.

2. AMENAZAS

Los modelos de desarrollo que muestra el escenario mundial, permiten deducir que, para alcanzar una medida razonable de Bien Común, es imprescindible la superación de conflictos que amenazan la paz, con el consiguiente daño en la imagen, estabilidad y viabilidad de un Estado - Nación.

El concepto mismo de Estado - Nación, como núcleo independiente y soberano, aparece poroso y permeable a valores transnacionales que actúan como fuerzas transversales, que de una u otra forma condicionan las decisiones. ¿Realidad actual que puede o no amenazar al Estado - Nación?

La disyuntiva tiene diversas perspectivas, que no es del caso analizar en este trabajo; sólo mencionaré que guarda estrecha relación con la búsqueda del equilibrio **"integración versus autarquía"**, como actitudes

consecuentes y con la revalorización del Estado-Nación, como unidad inseparable aspirante a mayor jerarquía internacional.

La importancia de los espacios geográficos **"santuarios ecológicos"**, junto a la extendida contaminación y sobrepoblación mundial, podría generar a futuro un conflicto social grave, producto de masivas migraciones o incluso de invasiones. Más aún, si agregamos la creciente demanda por alimentos, que debiera ser solucionada por el desarrollo tecnológico productivo, nos conduce a pensar, sin un criterio malthusiano, que ésta actuará como un ingrediente más, precipitador de crisis.

La tradicional inequidad entre países y sociedades, se agrava con la resistencia a compartir conocimientos, **"know how"**, entre quienes lo poseen y quienes lo precisan para su desarrollo. Este factor actúa como una decisiva

herramienta en el contexto del conflicto de **"competitividad"**, en el cual nos encontramos inmersos.

Aún persisten litigios internacionales por problemas limítrofes no resueltos o mal resueltos, así como también, resabios históricos de antiguos conflictos, en particular, en nuestro subcontinente.

La causalidad se ha revitalizado con el rebrote de elementos que aparecían atenuados por el pasado conflicto Este - Oeste, dando paso a factores de tensión y rivalidades atávicas, producto de los nacionalismos, etnias postergadas, fundamentalismo y diferencias tribales. Aun más, la amenaza nuclear, química y biológica no ha sido eliminada. A esto se debe sumar el descontrol a nivel mundial que existe sobre la tecnología e insumos perdidos e incluso comercializados (U.S.A. y ex-U.R.S.S.) para la fabricación de tales sistemas de armas, lo cual constituye un real peligro para la paz.

Los intentos por racionalizar los conflictos que desarrolla la O.N.U., tanto en el marco de la intervención con fuerzas de mantenimiento de la paz acordada, como la ayuda y cooperación humanitaria, la educación para la paz y la tolerancia, y otros esfuerzos de la UNESCO para la **"construcción"** y **"reforzamiento"** de la paz, no parecen

arrojar resultados inmediatos, toda vez que las diferentes culturas entre las cuales se aplican determinadas medidas, no manifiestan las respuestas esperadas, especialmente porque la escala de valores no asigna las mismas prioridades entre ellos.

La globalización no ha alcanzado aún dimensión cultural ni valórica. Las integraciones desde el plano bilateral poseen sus propias fricciones, y no es factible eliminar la carga de intereses grupales e individuales, tanto internos como externos, **"La turbulencia, como producto del cambio"**... a que se refiere Toffler no parece ser otra cosa que nuevas formas de conflicto.

La identificación de las amenazas aparece difusa en esta realidad en transición. Parece ser necesario definir **"en el seno de cuál ola nos movemos"**, como dice Toffler, o bien, qué parte de nuestra realidad actual aún es de la segunda o incluso de la primera ola. En otras palabras, un diagnóstico que objetivamente ubique al Estado - Nación entre civilizaciones del **"conocimiento"**, de la **"industrialización"** y/o de las **"agrarias"**, contribuirá a visualizar objetivos reales y a dimensionar el esfuerzo para alcanzarlos. En términos generales, se facilitaría la identificación actualizada del Objetivo Político Nacional como un todo, en el intento de clarificar la nueva fisonomía del conflicto posible.

3. OPORTUNIDADES

Está claro que, cualquiera sea el modelo económico, el desarrollo de un

Estado - Nación, supone una capacidad económica y tecnológica, que en su

gestión y administración posea tal nivel de eficacia que la haga competitiva, a fin de conquistar los espacios del mercado, suficientes para la actividad productiva nacional. Este enfoque, bastante simplificado del problema, por cuanto hay toda una Política de los Estados al respecto, nos permite analizar el tema de las oportunidades.

Aquellas coyunturas favorables en lo político - económico, de nivel internacional, que permitan el ingreso oportuno con el producto adecuado en un mercado, la asociación bilateral o multilateral en condiciones recíprocamente convenientes y la visualización de las condiciones oportunas para incentivar la inversión nacional o extranjera, constituyen algunos elementos esenciales de información que se requieren para una oportuna toma de decisiones en algunas áreas de la economía.

La "Inteligencia Competitiva" que se aplica en diversos países, en especial en los desarrollados, ha

probado su eficacia, por cuanto, empleando los mismos procesos técnicos de producción de inteligencia, constituye una herramienta insustituible para el desarrollo.

En materia de oportunidades no caben la improvisación, la autoconvicción o la reacción tardía, sino la explotación de la iniciativa, factor estratégico, que sabemos las ventajas que puede otorgar. Sin embargo, el no conocer, o lo que es aún peor, no querer saber de la estrategia de la competencia conducirá inexorablemente al retroceso y al retardo en alcanzar las metas del Bien Común. Esto que parece obvio, no lo es tanto, sobre todo cuando existe poca voluntad por alcanzar una meta, o cuando otros intereses subalternos alejan del curso de acción correcto; o bien, cuando la precipitación, producto de un crecimiento inorgánico y no armónico, acelera peligrosamente las decisiones, cuyo riesgo no se alcanza a evaluar suficientemente.

II.- NECESIDADES DE UN SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA

A. LA TOMA DE DECISIONES

Este proceso, inherente a la naturaleza libre del hombre, mediante el cual éste ejerce su voluntad sobre su destino o el de los demás, ha adquirido un alto grado de complejidad en nuestros tiempos, lo cual ha generado una verdadera multiplicidad de modelos tecnificados y adaptados a la particularidad de las diversas áreas de problemas. En esencia, la elección de la mejor alternativa siempre ha estado

afectada por múltiples factores, objetivos y subjetivos, los cuales interactúan a nivel del juicio para enfrentar una nueva situación, con el propósito de alcanzar determinados objetivos.

El proceso se caracteriza por la ambigüedad y por la incertidumbre, que condicionan el ambiente operacional, como también, por elementos

distorsionadores de la realidad, constituidos por **"imágenes"** que aparecen favorables a cierta intencionalidad preconcebida, dificultando la identificación de un futuro escenario, de una real amenaza o de una oportunidad coyuntural.

En realidad, cuando reconocemos que el proceso no es perfecto, hemos dado un gran paso hacia la optimización del mismo. Tal es el reconocimiento que se debe hacer respecto al concurso de la inteligencia en todos los niveles de Toma de Decisiones.

La necesidad de saber, en un sentido integral, surge como una condición **"SINE QUA NON"** para el proceso de Toma de Decisiones, no como una panacea, garantía de infalibilidad, sino como el elemento esencial que tiende a evitar la ambigüedad y a restringir el espacio de incertidumbre.

Los principios propios de la inteligencia en su conjunto, le otorgan a la predicción el valor agregado necesario para calificar su eficacia. Los principios de exactitud, objetividad y utilidad, sustentan el principio de relevancia para los usuarios. Estos principios, complementados con el principio de oportunidad, fundamentan la función asesora del Órgano de Inteligencia.

Comentaremos brevemente estos principios:

1. LA EXACTITUD

Guarda relación con la mayor certeza de un hecho o dato inicial. No obstante, en el proceso de producción,

se complementa mediante la confirmación, la coherencia y la compatibilidad. En otras palabras; se busca la clarificación de la verdad o la realidad, que podría ser más certera si es inteligencia actual o, fundadamente especulativa, si es prospectiva o futura.

El análisis despeja las "imágenes distorsionadoras", hasta donde es posible. Este principio es el que caracteriza con mayor énfasis el profesionalismo de la inteligencia por su pureza implícita.

2. LA OBJETIVIDAD

Principio que separa hechos de opiniones, juicios de valor, prejuicios y otras distorsiones, que pueden afectar al análisis.

La formación de un juicio concreto de la realidad del mundo exterior, es ajeno a nuestros deseos. En toda organización madura, los Gobernantes prefieren recibir un juicio objetivo, que incluso contraría sus expectativas, por sobre una estimación complaciente de la situación. Cuando la Inteligencia sirve a sistemas totalitarios o a ideologías, tiende a perder su objetividad, ante el riesgo de caer en desgracia con el sistema. El sesgo que se produce, es de tal gravedad, que incluso puede confundirse con una lealtad mal comprendida con el sistema mismo. El afán de enterarse sólo de lo conveniente, sin querer ver lo inconveniente por la desazón y sentimiento de frustración que genera, puede conducir a no ver oportunamente señales de destrucción del mismo

sistema. (Caso ex-URSS. - K.G.B.). El vicio no es del sistema de inteligencia que, con toda seguridad, se ha aproximado con suficiente exactitud y objetividad a la realidad, sino de las personas que, como la experiencia en el área de inteligencia lo indica, constituyen la vulnerabilidad más común.

Ingresa a la oficina del Presidente de la República para presentar una apreciación negativa o de graves consecuencias para el Estado, requiere de valor moral, integridad, profesionalismo y madurez cívica del Director del Sistema de Inteligencia. De aquí, la necesidad que el sistema posea la categoría de Institución del Estado, con carácter permanente, lo que asegura, de paso, la continuidad, que es otro principio básico de la inteligencia.

La tendencia de los gobernantes a contar con un asesor de su confianza, en particular, en esta sensible área, es difícil de condicionar a factores puramente profesionales, idealizando la función. Sin embargo, varios autores coinciden en esto y así lo muestran experiencias en países con mayor desarrollo y conocimiento en conflictos. Lo razonable parece darse en un adecuado equilibrio entre el profesionalismo ideal y una restringida influencia política inevitable. Será materia de una Política de Inteligencia Nacional, delinear y establecer criterios al respecto, para cautelar el equilibrio mencionado.

Por lo demás, no es la única disciplina que sufre metamorfosis entre Abstracción y Praxis; teniendo presente que afectarán las personalidades involucradas, la burocracia existente en cuanto a la actuación de las jefaturas (apremio o descompresión) y la actitud de los usuarios (Gobierno).

3. LA UTILIDAD

La inteligencia, como Servicio, realiza su función a la luz de objetivos o misiones para satisfacer los requerimientos que precisan los usuarios, destinatarios de la "información útil" o "inteligencia", que deben tomar decisiones. La utilidad se relaciona con la "esencialidad", es decir, que debe contener lo necesario y pertinente al nivel o sector que corresponda, eliminando la "curiosidad" por conocer y restringiéndolo a la necesidad específicamente requerida.

Este principio fundamenta básicamente la necesidad de la especialización de los analistas, no con un sentido pluralista, para buscar consenso, sino con un criterio "multidisciplinario", para aproximarse a la verdad. El producto intelectual de la comprensión e interpretación del conjunto de datos analizados y evaluados, previamente requiere de criterios especializados de alto nivel, como también, de independencia de los analistas, o al menos, de un mínimo de interferencias tolerables.

III.- FUNDAMENTACION

A. UNA POLITICA DE INTELIGENCIA NACIONAL

Habiendo establecido algunas razones que hacen necesaria la estructuración de la Inteligencia Nacional a nivel de Sistema, surgen diversas

interrogantes y razonables aprensiones desde diferentes enfoques, tales como: ¿Quiénes integrarán el sistema?; ¿Cuáles serán sus responsabilidades y deberes?; ¿Cómo y a qué nivel se efectuarán las coordinaciones?; ¿Cómo evitar las áreas superpuestas o aquéllas de responsabilidad difusa?; ¿Cómo evitar las interferencias?; ¿Cómo se efectuará la fiscalización financiera y

de actividades?, etc. En síntesis, ¿Qué sistema de Inteligencia es el que necesita el país?

Una Política de Inteligencia Nacional, debiera contener los criterios, conceptos y lineamientos generales que sustenten, como Política de Estado, la normativa legal que estructure el Sistema.

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES BASICAS

“La Inteligencia es un sistema integral que comprende un complejo de conocimientos; un conjunto de actividades interrelacionadas y los organismos o agencias encargadas de ejecutarlas”.

Este concepto, a modo de definición, comprende los tres aspectos básicos del sistema: el conocimiento, la actividad y la organización; lo cual puede ser bastante orientador para conceptualizar y definir las responsabilidades de la producción de inteligencia, un marco operativo acorde y una planta adecuada a los objetivos específicos de cada uno de los Subsistemas que integren el Sistema Nacional.

Establecer el Objetivo General del Sistema de Inteligencia, como contribución al logro del Objetivo Político Nacional, le da el carácter de Institución u Organismo al Servicio del Estado al sistema mismo, legitimando su accionar desde la perspectiva de los más altos intereses del Estado - Nación.

Los objetivos genéricos de Seguridad y Desarrollo, orientan sobre las áreas y niveles de competencia de los subsistemas componentes, debido principalmente a las instancias en que se debe actuar, tanto en tiempo de paz como en época de conflicto.

De esta forma, el nivel político que constituye el máximo nivel de decisión, recibe en forma integral o específica la asesoría necesaria para implementar el desarrollo nacional, sin interferencias prohibitivas, o también, en cuanto se cuente con la alerta estratégica, permite oportunamente neutralizar las amenazas, constituido como nivel Político - Estratégico.

Así, se distinguen tres áreas principales de problemas: la Exterior, la Interior y la de Defensa Nacional, con un factor común en extremo importante, cual es la Componente Económica. Tanto es así, que el Desarrollo Económico no viene siendo un simple efecto de la gestión diplomática o de la estabilidad interna, sino que, globalmente, abarca todos los espacios políticos en el mundo actual.

En consecuencia, el Sistema de Inteligencia Nacional, podría estar estructurado en tres subsistemas: 1) Político - Económico 2) De Defensa Nacional 3) Seguridad Interior y una Dirección Coordinadora de nivel Secretaría de Gobierno con un Consejo Multidisciplinario de Análisis de nivel superior, que incluya necesariamente a los Directores de los Subsistemas.

c. Como Política de Estado, la Política de Inteligencia Nacional debe ser, necesariamente, congruente con otras políticas en los aspectos esenciales. Con las Políticas de Defensa, de Relaciones Exteriores, de Seguridad Interior y Económica, debe guardar una estrecha relación. Más allá de que todas ellas deben ser concurrentes en el Objetivo Político Nacional, explícito o implícito, se debieran relacionar e interactuar de manera que se produzca una retroalimentación orientadora en forma permanente, conforme a objetivos específicos contingentes o a impulsos que desee desarrollar el Supremo Gobierno.

d. El financiamiento de la actividad debe ser constitutivo de materia de ley; sin embargo, debieran considerarse algunos principios rectores, tales como:

- 1) Criterio de proporcionalidad con respecto a los objetivos de cada subsistema,
- 2) Adquisición de tecnología de vanguardia en materia de sensores espaciales, aéreos y de superficie
- 3) Fiscalización al más alto nivel,

4) Carácter secreto en su formulación y control.

e. El marco jurídico y la supervisión, son aspectos esenciales para la sustentación y aceptación del sistema. Teniendo presente que la concepción del sistema es para servir a los más altos intereses del Estado, es decir, a la seguridad, progreso y bienestar de la Nación, debiera ser necesario delimitar la actividad operativa en virtud de los objetivos de cada subsistema en particular, con el propósito de evitar superposiciones y confusiones entre la búsqueda de informaciones de utilidad Política - Estratégica y Económica con la necesaria, pero diferente, acción policial ante delitos contemplados en la legalidad vigente o futura. El objeto básico y fundamental de la Inteligencia, es coadyuvar al proceso de Toma de Decisiones al más alto nivel nacional, mientras que el objeto principal de la acción policial es la seguridad ciudadana dentro del territorio nacional ante la comisión de delitos o en general, la violación de la ley, para lo cual existen suficientes procedimientos legales que regulan la operación policial en cualquier tipo de delito. No obstante, resulta obvio que las Operaciones de Contrainteligencia, propias del Subsistema de Defensa, deberán ser de competencia y responsabilidad de los organismos militares. El alto sigilo con el que se realizan, por la sensibilidad que poseen naturalmente, por ejemplo, el contraespionaje dentro del territorio nacional, obliga a una estricta

compartimentación, lo cual no significa, en ningún caso, que las más altas autoridades de la nación no deban estar oportunamente informadas de lo que se obre, toda vez que podría haber repercusiones de orden político en el marco de las Relaciones Internacionales. Será materia de la ley fijar algún procedimiento normativo al respecto, el cual debe considerar los aspectos aquí señalados, como también, el interés general para cautelar los derechos de las personas.

Habíamos mencionado anteriormente uno de los aspectos críticos de toda Organización de Inteligencia, cual es el Recurso Humano. Tal es así, que los sistemas mejor estructurados, profesional y científicamente concebidos y debidamente supervisados, han experimentado graves vulnerabilidades, con no menos graves consecuencias. Ejemplo: caso de un Sargento de Telecomunicaciones en la Embajada de U.S.A. en la U.R.S.S., y el caso de Bill Philby del MI-5 Británico y otros.

Las debilidades del ser humano se transforman en vulnerabilidades del sistema. Aún cuando no existe total garantía de pureza del mismo, se debe tener clara conciencia que la sensibilidad de la actividad de inteligencia es tan alta, que un error humano puede tener graves repercusiones políticas, estratégicas y/o económicas para el país.

Sin embargo, se puede contribuir a minimizar o evitar al máximo esta natural debilidad, efectuando una adecuada selección de los integrantes

del Sistema (analistas, agentes y administrativos de apoyo), sobre la base de perfiles predeterminados de conductas deseables, en donde no pueden estar ausentes las cualidades de "lealtad" y "honradez", valores que no se pueden enseñar, sino que son consubstanciales a la componente valórico - espiritual del ser humano, dado que se adquieren en la educación familiar; lo demás, se puede cultivar. Sin embargo, la experiencia indica que estos dos valores fundamentales, constituyen un efectivo baluarte ante la amenaza a la integridad moral y compromiso nacional del hombre de Inteligencia.

Por ejemplo, la C.I.A., basada en estos principios y perfiles, recurre, entre otros, a reclutar sus analistas de entre los mejores alumnos graduados de carreras universitarias de U.S.A., sometiéndolos posteriormente a la capacitación necesaria y complementaria para el desarrollo de sus funciones.

La necesaria condición multidisciplinaria del análisis en el nivel superior de asesoría, obliga al concurso de diversos profesionales. Un aspecto de la Política de Inteligencia en lo concerniente a la selección del recurso humano debe considerar establecer perfiles de acuerdo con las actividades y de acuerdo con la conducta psicológica requerida, como una norma fundamental para contribuir a evitar o alejar las vulnerabilidades inherentes al Ser Humano.

Al respecto, se pueden mencionar algunos conceptos deseables de un posible perfil, tales como:

- Valores Imprescindibles:
 - Lealtad.
 - Honradez.
- Principios necesarios:
 - Identidad Nacional.
 - Patriotismo.
 - Moralidad.
- Conductas necesarias:
 - Independencia política e ideológica (para el nivel Superior Nacional).
 - Independencia Institucional Orgánica (para el nivel Superior Nacional).
 - Estabilidad económica.
 - Estabilidad familiar.
 - Profesional competente en su disciplina.
 - Cultura general.
 - Idiomas.

Las disciplinas o áreas específicas, deberán ser definidas con precisión por cada subsistema, lo cual orientará sobre el sector de la actividad nacional en donde buscar el Recurso Humano, evitando que intervenga el "prejuicio", por encima de la "competencia".

La formación como analistas de nivel superior, a profesionales destacados en cuanto a las técnicas de análisis, investigación y prospectiva, se puede lograr a través de algún alto Instituto de nivel Político - Estratégico, Diplomático y Económico Nacional, en donde se privilegie el profesionalismo y la libertad académica.

Comentario Final.-

El autor no pretende con estas reflexiones, establecer doctrina, ni mucho menos, agotar el tema; sino, desarrollar una aproximación teórica-práctica sobre la necesidad esencial de contar, a nivel Nacional, con una estructura de Inteligencia institucionalizada y profesional.

No se aprecia conveniente ni razonable continuar prescindiendo de una herramienta de insustituible valor para el Estado, no sólo para cumplir

con su Función de prevención y anticipación del conflicto, como lo señala el Libro de la Defensa en su parte III título 2.5; sino como un eficiente mecanismo de apoyo al Desarrollo, mediante su contribución asesora para la Toma de Decisiones Político - Económicas en el marco del emergente conflicto de competitividad.

La complacencia provoca inacción y ésta se traduce en retroceso en un mundo en desarrollo.

- 1.- YEHEZKEL DROR: "Inteligencia para Gobernantes del Desarrollo" 1980 - París.
- 2.- CHARLES G. GOGAN: "Intelligence and Crisis Management" Intelligence and Nacional Security Review Oct. 1993 U.S.A.
- 3.- WILLIAM S. BREI (Capts USAF): "Getting Intelligence Right: The Power of Logical Procedure". Joint Military Intelligence College JAN 1996 - USA.
- 4.- LARY KAHANER: "Competitive Intelligence" Edit. Simon and Schuster - Library of Congress - 1996 - USA.
- 5.- DAN KUEHL: "Defining Information Power" - Edit. by Strategic Forum - National Defensa University Nr 115 JUNE - 1997 - USA.
- 6.- ALVIN TOFFLER: "La Tercera Ola"
- 7.- SPYROS MAKRYDAKIS: "Pronóstico - Una Visión de la Planificación Estratégica para el Siglo XXI".
- 8.- JOSEPH A. Mc. CRISTIAN: "The Role of Military Intelligence 1965 - 1967" - Dept. of the ARMY WASHINGTON D.C. 1994 U.S.A.
- 9.- SHERMAN KENT: "Inteligencia Estratégica"
- 10.- SUN TZU: "El Arte de la Guerra".



PERIODISMO EN TIEMPOS DE GUERRA

Una reflexión a propósito del tratamiento de la información periodística en épocas de crisis bélica.

CRISTIAN ANTOINE FAUNDEZ

Profesor de Historia y Geografía.
Director Escuela Ciencias de la Información,
Universidad San Sebastián, Concepción.

La guerra siempre ha constituido una noticia del más alto interés para las sociedades a las cuales afecta. El manejo de esa noticia tiene efectos importantes en la vida de las naciones comprometidas, como también en el desarrollo de los acontecimientos bélicos a los cuales se refiere, dándose numerosos casos en que los medios de comunicación pueden contribuir al buen o mal éxito de las operaciones militares y al mayor o menor grado de apoyo de la población civil a la causa por la cual se lucha.

Los intereses de los Estados involucrados en el conflicto bélico exigen un esfuerzo importante destinado a ejercer alguna influencia sobre la información a que tienen derecho los ciudadanos.

Informaciones que deben permanecer como secretas, pueden ser obtenidas y difundidas con graves consecuencias estratégicas y políticas.

Por otro parte, los medios periodísticos pueden ser utilizados, legítimamente, como apoyo a la moral ciudadana y de los combatientes; como asimismo para bajar la moral del adversario o para desinformarlo y contribuir así a derrotarlo.

El progreso tecnológico ha posibilitado que actualmente los hechos bélicos puedan ser difundidos con enorme rapidez y penetración, lo que aumenta los efectos que se desea lograr.

Entre los múltiples actores que han contribuido a la plasmación del mundo contemporáneo, uno de los más destacados ha de ocuparlo, sin medias dudas, la presencia inmanente del horizonte de las comunicaciones sociales.

En la actividad que realizan los hombres que tienen a su cargo la

recolección, transformación y difusión de los acontecimientos de actualidad bajo la forma de noticias -a través de la mediación de unos instrumentos técnicos que hacen posible la multiplicación masiva de los mensajes- encuentra la humanidad completa la opción de acceder a nuevos conocimientos.¹

¹ Sobre periodismo y Medios de Comunicación existe una amplísima bibliografía disponible, sin embargo, por su aporte integrador y actualidad del enfoque se pueden recomendar los trabajos de Angel Benito, "La Invención de la Actualidad, Técnicas, usos y abusos de la Información", F.C.E., España, 1995; Luis Núñez Ladevez, "Manual para Periodismo", Ariel Comunicación, Barcelona 1991; Lorenzo Gomís, "Cómo se forma el presente", Paidós Comunicación, Barcelona. 1991.

La existencia de un régimen jurídico y económico que garantice el libre acceso a la información y su difusión por y a través de los medios, es incluso reconocida como salvaguardia de un derecho humano fundamental.²

Sin embargo, a este sector tan trascendente no siempre se le dan bien las cosas. Bien, en el sentido de contar con un amplio marco dónde poder acceder sin motivaciones extraprofesionales a los acontecimientos que constituyen la materia prima de la información de actualidad.

Uno de los procesos más dolorosos por sus consecuencias y, tal vez más típicos también de nuestra especie: la guerra como actividad organizada, se ha constituido tradicionalmente en un atractivo tópico para los periodistas.

En la guerra entran en colisión dos principios de considerable poder y extensión. Por una parte, la confrontación de las naciones y los pueblos a través del uso de la fuerza que dan las armas se constituye naturalmente por sus características intrínsecas en un proceso en el que aparecen presentes en alto grado aquellos elementos que profesionalmente los periodistas buscan en los acontecimientos para convertirlos en noticias³.

No es necesario demostrar en este momento los contenidos involucrados en una guerra que la constituyen, caso por su propia naturaleza, en una de las noticias más importantes para la vida de un país. Baste tan sólo mencionar los múltiples ejemplos del pasado reciente y el tiempo presente en que muchos países, aparecen y desaparecen de nuestros medios de comunicación social en tanto cuanto están involucrados en luchas civiles por la alternancia del poder, guerrillas nacionalistas, guerras civiles, etc.⁴

Por otra parte, los intereses del Estado involucrado en una confrontación bélica - cualquiera sea la naturaleza de esta - exige un esfuerzo patente por ejercer alguna forma de tuición sobre la información a la que tienen acceso los ciudadanos. Ya sea para evitar posibles filtraciones de datos que los potenciales o reales enemigos puedan utilizar en su contra, (con lo que el esfuerzo bélico carecería de sentido), ya para animar procesos de propaganda que aseguren la adhesión del propio bando así como el desconcierto en el antagonista.

Pues bien, a lo largo de este último cuarto de siglo, esta colisión ha tenido múltiples manifestaciones en varios de los procesos militares de los que la comunidad internacional ha sido

² Cf. Pedro Farías García, "Libertades Públicas e Información", EUDEMA Universidad, Madrid, 1988.

³ Sobre el proceso de construcción de la noticia a partir de los acontecimientos y la actualidad ver G. Tuchman, "La Producción de la Noticia. Estudio sobre la Construcción de la realidad", Gustavo y Gili, Barcelona, 1993 y Miquel Rodrigo Alsina, "La Construcción de la Noticia", Paidós comunicación, Barcelona, 1989.

⁴ Ver Cristián Antoine, "Desinformación y 'maskirovka' en la guerra psicopolítica soviética: El caso afgano", en Revista Política, Edición Especial, Instituto de Ciencia Política Universidad de Chile, Santiago, Junio de 1988.

privilegiado testigo de la mediación informativa de los medios de comunicación social.

Ciertamente que la publicación de algunas informaciones debe estar sujeta a ciertas restricciones. No por otra cosa algunos autores hablan de la historia del periodismo como una de las ramas de la historia de la libertad. El problema surge cuando tratan de establecerse los límites aplicables a lo que constituye un secreto.⁵

Es un problema real puesto que ha sido una conducta tradicional de las autoridades de gobierno, líderes de opinión y magnates de la industria - salvo honrosas excepciones - sostener que la opinión pública es incapaz de debatir ciertos temas o, que la eficacia de sus decisiones, depende directamente de la confidencialidad de sus acciones.

"Hay que tener en cuenta la propensión natural de todo poder, sobre todo de aquellos que han cometido un error, para enmascararlo y esconder la realidad".⁶

Tratándose de un conflicto armado, la confidencialidad y la restricción a las

decisiones de la prensa, suelen justificarse con conceptos como "seguridad", "objetivos nacionales", "bienestar de las tropas", "estrategia", entre muchos otros.

"De allí a la manipulación con propaganda hay sólo un paso, agravando la desconfianza, el recelo, y la sospecha que la desinformación ha causado ya en la comunidad. Así, con la manipulación se ocultan intencionalmente los propios reveses, errores y fraudes, o se inflan o inventan, con idéntica característica, los del adversario. Simulando lo que no es y disimulando lo que es, los poderes y contrapoderes invisibles manufacturan un consenso o conflicto adulterado, artificial, ficticio, valiéndose de técnicas encaminadas a la persuasión escondida de los gobernados y los líderes enemigos. Adoctrinando, movilizándolo permanentemente, escondiendo información o escondiéndose de ella, se induce deliberada y malévolamente a la población a legitimar las posiciones de sectas o bandos en pugna. Pero sin que la víctima se percate o se de cuenta, por qué está condicionada, sin saber por qué y para qué."⁷

1.- Principio liberal de la Libertad de Expresión

Por el alcance de su influencia, extensión y poderío, el sistema informativo de los Estados Unidos es un paradigma de la prensa en la sociedad

contemporánea. Desde la Revolución por la Independencia de 1776, los periodistas, editores y propietarios de periódicos norteamericanos, han

⁵ Cf. Pedro Farías García, Op. Cit. pp. 32 y ss.

⁶ H.P. Cathala, "Les Temps de la Desinformation", París, 1986, pp. 24.

⁷ Ib. Op. Cit. pp. 75

protagonizado una dura batalla por consolidar un régimen irrestricto de libertad de expresión, aún cuando fue Suecia el primer país del mundo que instituyó la libertad de prensa desde 1766.

La Constitución del país europeo establece desde esa fecha la prohibición de toda censura, la designación de un responsable de la publicación, la protección de las fuentes informativas, el principio del libre acceso a los documentos oficiales y la protección a los particulares en caso de abusos en el ejercicio de la libertad de expresión.

En los Estados Unidos, meses antes incluso que se aprobara el texto de la Declaración de Independencia, en la ex-colonia británica de Virginia se promulgó la Primera Declaración de Derechos de una comunidad americana. En su artículo número nueve afirma que "la libertad de prensa es uno de los más grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringido sino por un gobierno despótico".⁸

El postulado liberal que consagra implícitamente el Estado de Virginia el 12 de junio de 1776 en su Virginia's Bill of Rights, va en la misma línea de la teoría clásica de la libertad proclamada por John Milton al calor de la guerra civil inglesa del siglo XVII. Se trata del fin del monopolio del príncipe sobre la palabra. Ese es el sentido que finalmente

debe darse a la Declaración de los Derechos del Estado de Virginia cuando presenta a la libertad de prensa como "uno de los bastiones más poderosos de la libertad".⁹

Posteriormente, la propia Constitución Estadounidense y su Primera Enmienda (1791), contribuyeron a consagrar un sistema informativo en el que, al menos en teoría, la prensa podía publicar lo que quisiera.

Durante el siglo XIX apareció la gran prensa en forma paralela al ascenso del capitalismo y al surgimiento de la democracia política en la mayoría de los países occidentales.

"Heredera de la filosofía de las Luces, la doctrina liberal de la información expresa, en última instancia, un categórico rechazo al principio de autoridad: según los revolucionarios franceses del siglo XVIII todos tenemos una participación en la razón universal. Al rechazar el fundamento de la verdad en Dios, la razón universal o en cualquier otro tipo de principio trascendental, la doctrina liberal se contenta hoy con postular que nadie debe ser considerado como poseedor del monopolio de la verdad. O, si se prefiere, se niega a admitir que la verdad, entendida como la conformación del pensamiento frente a la realidad observada, puede jamás ser el privilegio de un solo hombre o de una sola clase.

⁸ Pedro Farías García, Op. Cit. pp. 127 y ss.

⁹ Francis Balle, "Comunicación y Sociedad. Evolución y Análisis comparativo de los medios", Tercer Mundo Editoriales, Colombia 1991, pp. 180.

En este sentido, la doctrina liberal se opone a cualquier tentativa de imponer la verdad por vía autoritaria".¹⁰

Sin embargo, durante el presente siglo, dos hechos marcarían significativamente la controversia alrededor de la doctrina liberal de la información. Por una parte, aquel que se ha llamado el "desafío audiovisual" tuvo una respuesta muy distinta en Europa a lo ocurrido con los medios electrónicos en los Estados Unidos. Para la mayoría de las naciones del viejo continente, fue necesario establecer muy rápidamente un "control público" sobre la radio y la televisión, rechazando el *laissez-faire* que imperaba en la prensa.¹¹

Entre los argumentos que se esgrimieron destacan la imposibilidad del Estado de dejar en manos de particulares la asignación de las frecuencias; la inconsistencia de que el financiamiento de la radio y la televisión proviniera de la venta de publicidad y los deseos del sector público de orientar a los medios audiovisuales al servicio de la política cultural de los respectivos gobiernos.

Ninguno de estos temas tuvo validez en los Estados Unidos, donde prontamente el gobierno comprendió que su misión sólo debía limitarse a una

supervisión general del espacio radioeléctrico y a impedir la conformación de monopolios. En los demás ámbitos de su accionar, los medios audiovisuales de Estados Unidos gozan de un amplio espacio de independencia de los controles públicos.¹²

El segundo hecho que marcó el derrotero que iba a seguir la doctrina liberal de la información fue el impacto que supuso para el medio informativo la Segunda Guerra Mundial. Tienen razón quienes sostienen que la libertad se aprecia más cuando desaparece. Porque eso fue lo que justamente aconteció en Europa y en gran parte del mundo cuando durante la guerra la información se transformó en propaganda o en arma de lucha psicopolítica. Como se trata de un hecho sobradamente estudiado, sólo agregaré que a contar de 1940, en forma secuencial, orgánica y estructurada, los medios de comunicación en cuanto vectores para la transmisión masiva de mensajes y los periodistas de operacionalizar estos vectores, pasaron a ser un objeto de atención privilegiado para los poderes interesados en el control psicopolítico de la población.

En este orden de cosas, la sociedad norteamericana no siempre ha sido

¹⁰ Ib. Op. Cit. pp. 182

¹¹ Ver sobre el particular el ensayo histórico de Manuel Vázquez Montalbán, "Historia y Comunicación Social", Alianza Editorial, Madrid. 1980.

¹² Sobre la situación de la prensa en los Estados Unidos y su régimen jurídico ver Fernando Quirós "Introducción a la Estructura Real de la Información", EUDEMA Universidad, Madrid 1988 y Sara Núñez de Prado y Clavell y María Antonia Martín Díez, "Estructura de la Comunicación Mundial", Editorial Universitas S.A., Madrid 1996.

consecuente con este principio de defender a toda costa la "libertad de prensa".

Hay hechos del pasado cercano que demuestran como, en ocasiones, la propia comunidad se ha organizado para exigir ciertas restricciones a los informadores, pero, el escudo protector de la Primera Enmienda de la Constitución ha sido un eficaz instrumento en la defensa del derecho que asiste a informar y a ser informado sin interferencias. La reforma aludida sostiene, en lo medular, que el Congreso no aprobará leyes relativas al establecimiento de la religión, o que prohíban la libertad de expresión de la misma, o que limiten la libertad de palabra o la de prensa.

Debe entenderse que la teoría social norteamericana a tener una prensa libre de todas las influencias, descansa entonces en la institución de la Primera Enmienda, como fundamento jurídico de protección contra la interferencia gubernamental.¹³

Y en la lucha por establecer con claridad el principio de la free press, se han cometido, ciertamente, lamentables excesos. Es que la prensa reclama libertad para publicar cualquier cosa, para decirlo todo, de todos.

Un teórico norteamericano se preguntaba a propósito de las insistencias de los periodistas en que tienen derecho a presenciar actividades militares y a que se les facilite su trabajo (transporte, despachos, etc.), si es que verdaderamente ¿Interesa a la opinión pública que el periodista presencie operaciones militares? ¿Es necesaria la información respecto de campañas militares? ¿Tienen los periodistas derecho a estar presentes? ¿Deben los militares facilitarles su trabajo? ¿Puede confiarse en que los medios de comunicación norteamericanos informen objetivamente a cerca de tales operaciones militares?¹⁴

La libertad de prensa no significa que los periodistas puedan informarlo todo, ni tampoco quiere decir que se les deba conceder facilidades especiales para que observen determinados hechos donde el propio público no puede estar.

Sin embargo, los medios de comunicación no concuerdan necesariamente con esta impresión.

La respuesta es negativa para la mayoría de estas interrogantes. La experiencia indica que es muy poco probable que la prensa norteamericana informe objetivamente, y menos todavía

¹³ Ver George E. Reedy, "La Base filosófica de la prensa libre norteamericana", en Tomás McHale (de), "Libertad de Expresión, Ética Periodística y Desinformación", P. Universidad Católica de Chile, 1988.

¹⁴ Cf. John Merrill, "Un problema semántico y un mito persistente: el libre flujo de información y el derecho a saber", en Tomás McHale (de), "Libertad de Expresión, Ética Periodística y Desinformación", Op. Cit. pp. 169 a 180.

en lo que a operaciones militares se refiere. Algunos estudios realizados en universidades norteamericanas durante los años 80 demostraron que la mayor parte de los periodistas norteamericanos habían sido formados desde una perspectiva antimilitarista, muy pocos entienden verdaderamente de operaciones militares. La historia reciente del periodismo en Estados Unidos muestra además como, una vez llevados al frente de combate, los periodistas tienden a centrar su atención en la sangre, las crueldades, la confusión, las víctimas y los errores del bando propio, y no aquellos cometidos por el adversario.¹⁵

No es efectivo, entonces, que los informadores tengan un derecho especial para observar batallas ni contar con facilidades especiales para su tarea periodística. Las operaciones militares no están más abiertas al público que las intervenciones quirúrgicas. Los periodistas forman parte del público y no necesariamente deben tener ubicaciones privilegiadas.¹⁶

Sostienen tener no sólo el derecho de estar en los frentes de batalla, sino que también tienen el deber de acudir al teatro de operaciones para "defender" los intereses de la "opinión pública".¹⁷

¿Qué les interesa conseguir a los periodistas en el frente de batalla?¹⁸

- Orientaciones diarias de mando.
- Acceso al campo de batalla para filmar o fotografiar los combates directamente.
- Obtener la perspectiva de las tropas. Los periodistas quieren acompañar a los soldados en patrullas, operaciones, vuelos y otras misiones.
- Historias nuevas para narrar diariamente.
- Información concreta sobre cantidades de bajas militares y civiles, cuantía de los daños materiales.
- Información sobre problemas relacionados con violaciones de garantías individuales y abusos cometidos sobre las poblaciones civiles de las zonas ocupadas, saqueos, violaciones, represalias y trato de prisioneros.

¿Qué puede esperar un comandante de los periodistas asignados al frente?

- Que los mensajes que transmitan puedan provocar un cambio en la política.

¹⁵ Ernest Van Den Haag, "Pornografía, privacidad y sesgo de los medios de comunicación", en Tomás McHale (de), "Libertad de Expresión, Ética Periodística y Desinformación", Op. Cit. pp. 181 a 193.

¹⁶ Ib. Op. Cit. pp. 188

¹⁷ El conocimiento que actualmente existe sobre este fenómeno psicosocial nos lleva a afirmar que, no obstante lo alegado por los medios informativos la opinión pública no pasa de ser, muchas veces, aquello que determinan las propias pulsaciones de los periodistas y los editores. Ver José Luis Dader, "El término y el concepto de 'Opinión Pública', un debate permanente", en "El Periodista en el Espacio Público", del mismo autor, Bosch, Barcelona, 1992.

¹⁸ Adaptado de H. Hugh Shelton y Timothy D. Vane "Ganando la Guerra de Información en Haití", en Military Review, Ene.-Feb. 1996.

- Que los oficiales de Relaciones Públicas no puedan controlar los informes y despachos de prensa de los periodistas.
- Que los periodistas reciban con desconfianza la información recibida por fuentes oficiales uniformadas.
- Que los periodistas siempre se enteren de los movimientos militares importantes.
- Que los periodistas se resistan a todos los esfuerzos de los militares por concentrarlos o escoltarlos.

Desde la guerra de Vietnam los medios de comunicación norteamericanos han realizado una sostenida y efectiva presión sobre el aparato gubernamental y militar, en procura de recibir un espacio mayor de libertad de movimientos ante la ocurrencia de un conflicto armado en que participen tropas de Estados Unidos.

Paralelamente, al entrar en colisión la expresión práctica del ejercicio del derecho a la información por parte de los medios de comunicación, en tanto cuanto sujetos organizados detentatorios de ese deber de informar que deviene como correlato del derecho y, la necesaria e imprescindible reserva que supone el esfuerzo militar, se ha ido produciendo un paulatino avance en las relaciones entre periodistas y militares.

El reconocimiento de una necesidad compartida por ambos y las experiencias acumuladas en este último cuarto de siglo parece ser el primer paso en un camino que nos permite avizorar un nuevo modelo o paradigma en las relaciones entre la Prensa y las Fuerzas Armadas, extrapolable a cualquier realidad política y social contemporánea.

Revisaremos a continuación algunos hitos sobresalientes en la construcción de este nuevo paradigma.

2.- Tres Guerras, tres ejemplos de colisión de intereses

Durante la Segunda Guerra Mundial, Vietnam y la Guerra del Golfo, un número siempre creciente de personas ha necesitado mayor información de los medios de comunicación. Durante la última conflagración mundial fueron acreditados unos 2.600 corresponsales para los cuatro años en que Estados Unidos participó en el conflicto, en el que se vieron envueltos unos doce millones de soldados.

En Vietnam, 464 miembros de la prensa acompañaron a una fuerza, que, a veces, superó los quinientos mil hombres. En comparación, tan sólo cien periodistas cubrieron los desplazamientos de dos millones de soldados en Europa durante la Primera Guerra Mundial.

Para la operación Tormenta del Desierto, más de 1.600 reporteros

acompañaron a 539 mil soldados en los seis meses de operaciones, en área reducidísima, confinada a la superficie de la península de Arabia Saudita.¹⁹

En cada una de estas instancias, los medios de comunicación han jugado una enorme influencia en la formación de la opinión pública internacional.

Un acontecimiento militar de la envergadura de la Guerra del Golfo supone para los medios de comunicación una información de tales características que es prácticamente imposible abstraerse de su análisis.

Inevitablemente, surge la comparación con los sucesos del sudeste asiático en los años sesenta y setenta, ocasión en la cual el poder bélico norteamericano fue acompañado por una no menos poderosa estructura informativa.

La Guerra de Vietnam ha sido el referente obligatorio en los estudios a propósito de la evolución de la opinión pública de los Estados Unidos en cuanto a conflictos armados se refiere.

a) La Guerra de Vietnam

Hasta la guerra en el Golfo Pérsico no había existido una conflagración más importante para los medios de comunicación norteamericanos que el conflicto en la península indochina.

Estados Unidos llenó desde

mediados de los cincuenta el vacío de poder que los derrotados franceses de Die Bien Phu estaban dejando apresuradamente. La antigua nación quedó escindida en dos parcelas distintas e irreconciliables en poco tiempo: Vietnam del Norte con Ho Chi Min, alineado estratégicamente en la órbita de las naciones comunistas y Vietnam del Sur, con Ngo Din Diem a la cabeza de un gobierno apoyado por Washington.

Los acuerdos firmados tras la retirada de los franceses realizados en Ginebra en 1954, establecieron que al cabo de dos años debían realizarse elecciones para lograr la unificación. Dichos comicios jamás tuvieron lugar.

La oposición armada contra el gobierno de Diem se intensificó a contar de 1959. "Algunos de los periodistas miembros del cuerpo de prensa de Saigón no aprobaban a Diem y le auguraban la derrota. Lanzaron por el mundo la historia de que el líder sudvietnamita, que era católico, estaba persiguiendo a los budistas, quienes según se decía, constituían la mayoría del pueblo. Posteriormente se demostró que el cargo era falso, pero los informes que llegaron de Saigón inflamaron las pasiones a través del mundo y minaron eficazmente las intenciones del presidente Kennedy de seguir ayudando a Diem".²⁰

La intervención armada en Indochina

¹⁹ Terrance M. Fox, "Closing the media-military technology gap", en *Military Review*, Nov. Dic. 1995, pp. 10- 16.

²⁰ Ver Reed Irvine, "Libertad de expresión y desinformación en el mundo actual", en Tomás McHale (de), *Op. Cit.* pp. 431.

ha sido, probablemente, la guerra que ha recibido una mayor cobertura periodística en toda la historia, hasta el conflicto del Golfo.

En cuanto cayó el régimen de Ngo Din Diem (noviembre de 1969), se organizó el pool periodístico conocido como "Saigón Press Corps" con Malcolm Browne (Associated Press), Neil Sheehan (United Press International) y David Halberstan (The New York Times), entre otros periodistas que se caracterizaban por tener una posición muy crítica frente al gobierno de Viet Nam del Sur. Ellos fueron responsables de la mayor parte de las informaciones que provenientes del frente de batalla llegaron a los hogares norteamericanos.

"Durante la gran escalada de la intervención americana a partir de 1964, el Vietnam ocupaba permanentemente las primeras páginas de los periódicos y los espacios de mayor audiencia de la radio y la televisión. Si, por un lado tal abundancia de información podía provocar un cierto cansancio entre el público, por otro, lo cierto es que se llevó hasta los hogares americanos el horror de la guerra y sobre todo, la idea de su

utilidad a pesar de las posiciones oficiales".²¹

Por esos años, sostiene Phillip Knightley en *The First Casualty*, la guerra era la gran historia del mundo y era el mejor lugar para un reportero que quería ascender en su carrera.

En 1964 había en Saigón veinte corresponsales norteamericanos y de otras nacionalidades. A medida que la participación Estadounidense aumentó, creció también el número de periodistas en la zona: 637 en 1968, el momento más álgido del conflicto, para llegar a sólo 35 en 1974, fecha en que comenzó la retirada.²²

Paradójicamente, fue la radio el arma de propaganda más usada durante la guerra del Vietnam. Orientadas hacia Vietnam del Norte, las radios "negras" norteamericanas contrarrestaban las emisiones de Radio Hanoi, Radio Pekín y las demás emisoras del Gobierno Revolucionario Provisional de Vietnam del Norte y del Frente Unido Nacional de Camboya.

"Desde 1967 emitía diariamente en lengua vietnamita la llamada Radio Bandera Roja, que imitaba las transmisiones del Gobierno

²¹ Alejandro Pizarroso, "La Guerra de las mentiras: Información, propaganda y guerra psicológica en el conflicto del Golfo", EUDOMA, Madrid, 1991, pp. 76.

²² Sin embargo, la generalidad de los reporteros enviados a la zona "sabían poco sobre la guerra en términos generales, ya fuese por su experiencia o a través de estudios, y mucho menos sobre la teoría o práctica de la guerra de guerrillas. No recibieron instrucción ni en idiomas ni en la historia, cultura, etnografía o economía de Indochina... sin la más mínima preocupación por la teoría o prácticas marxistas... confundidos respecto al balance poder internacional, se encontraban incapacitados para cubrir efectivamente un conflicto el cual incluía todos estos elementos". Ver Robert Elegant, "How to lose a war: reflexion of a Foreign Correspondant", en Revista Encounter Vol. 57, n. 2 (1981), citado por Frederick J. Chiaventone, "La Ética y la Responsabilidad en la difusión de noticias", en Military Review, My-Jn 1995, pp. 13-25.

Revolucionario Provisional y que difundía información para crear confusión y desorientación".²³

Una radio creada por los norteamericanos, la llamada "Voz Independiente y Neutral", que transmitía en lengua Khmer y Thai, atacaba fuertemente la figura del presidente Norodom Sihanuk.

El régimen camboyano comenzó a emitir desde 1970 sus propios mensajes a través de una emisora local contra los Estados Unidos y su intervención en el vecino país. No obstante, los servicios secretos norteamericanos respondieron con otra emisora negra instalada en Laos que emitía con el mismo nombre de la radio creada por Sihanuk.

Muchos historiadores concuerdan en señalar que la noche del 27 de Febrero de 1968 es uno de los momentos más decisivos del conflicto. Esa tarde, Walter Cronkite, el popular y sumamente influyente periodista norteamericano, emitió un informe especial por televisión resumiendo sus impresiones sobre la ofensiva del Tet.²⁴

Cronkite acababa de regresar de una accidentada gira por Vietnam del Sur y lo que había visto lo había deprimido extraordinariamente. Comenzó su reportaje en términos absolutamente desesperanzadores. Mientras la cámara

mostraba el panorama de los daños causados por la batalla en Saigón, susurraba que las ruinas "en esta tierra calcinada, devastada y fatigada... significan éxito o revés, victoria o derrota, según con quien se hable". El libreto, sus entrevistas e imágenes no hicieron más que desacreditar todos los pronunciamientos oficiales.²⁵

Cronkite concluía "Nos hemos visto decepcionados con demasiada frecuencia por el optimismo de los líderes norteamericanos... Decir que hoy estamos más cerca de la victoria es creer, a pesar de la evidencia, a los optimistas que ya se han equivocado en el pasado... Decir que hemos llegado a un punto muerto, parece ser la única conclusión realista, aunque resulte insatisfactoria... cada vez es más evidente para este periodista que el único camino de salida razonable será la negociación, no como vencedores, sino como un pueblo honorable que cumplió su promesa de defender la democracia e hizo todo lo que estuvo en su mano".²⁶

Poco después de esta fecha, las demás estaciones de televisión de la costa Este, y una cantidad importante de artífices de la opinión pública y políticos de Washington comenzaron a esparcir mensajes semejantes. Y el público los escuchó. Durante los dos meses siguientes del Tet uno de cada

²³ Alejandro Pizarroso, Op. Cit. pp. 77.

²⁴ Ver Grandes Acontecimientos del Siglo XX, México, 1991, pp. 88-89.

²⁵ Ib. Loc. Cit. supra.

²⁶ Ib. Loc. Cit.

cinco norteamericanos se pasó al bando antibelicista. La continuidad del esfuerzo bélico norteamericano ya habían llegado a su fin.

b) La Invasión de Granada y la Comisión Sindle

El 25 de octubre de 1983, al mando del almirante Joseph Metclaf, fuerzas militares norteamericanas invadieron la isla de Granada.

Desde hacía unos meses la pequeña nación caribeña se debatía en una aguda crisis política liderada por Maurice Bishop, primer ministro y un reconocido marxista.

Durante los tres primeros días de enfrentamiento quedó totalmente prohibido el acceso al teatro de operaciones de cualquier medio de comunicación. Es más, la Armada norteamericana impidió todos los intentos que los periodistas trataron de hacer para llegar a la isla.

Naturalmente, las protestas de las empresas informativas no se hicieron esperar. Fue tal el alboroto que causaron y el cúmulo de reclamos hechos llegar al Pentágono, que el gobierno norteamericano debió nombrar una comisión para que estudiara e hiciera recomendaciones sobre la cobertura periodística en cualquier otra acción militar en que Estados Unidos se involucrara en el futuro.

Presidida por el general de división (R) Winant Sindle, la comisión compuesta por periodistas, militares y otros expertos civiles, acordó por unanimidad que los periodistas deberían cubrir las acciones militares de los Estados Unidos hasta donde lo permita la naturaleza de la misión y la seguridad de las Fuerzas Armadas.

"Uno de los argumentos más utilizados para justificar el control de la información en tiempos de guerra es el de la incapacidad de mantener secretos, atribuida a los periodistas... En Granada el ejército americano llegó a preparar una falsa operación militar en la que se incluyó un grupo de periodistas que se había comprometido formalmente a no revelar sus movimientos".²⁷

Los periodistas involucrados supieron guardar silencio de la operación, pero sus colegas, alertados de una posible connivencia que pudiera arrebatarles una noticia, no dudaron en narrar todo lo que sabían.

c) La Intervención en Panamá

El miércoles 20 de diciembre de 1989, más de 20 mil soldados norteamericanos, agrupados en la operación "Causa Justa", invadieron Panamá. Su objetivo, capturar al líder panameño Manuel Antonio Noriega, acusado de narcotraficante por la justicia norteamericana y que se mantenía en el poder por la fuerza de las armas.

²⁷- Alejandro Pizarroso, Op. Cit. pp. 88.

Estados Unidos esperaba encontrar una tenaz resistencia por parte de las fuerzas armadas panameñas, pero esto no ocurrió, al refugiarse Noriega en la Nunciatura Vaticana y concentrarse en sus alrededores la mayor actividad militar.

Los periodistas, esta vez, a diferencia de oportunidades anteriores y siguiendo una práctica desarrollada por los militares ingleses durante su invasión a las Islas Malvinas, llegaron organizados en "media pools".

Estos "pools" correspondían a equipos de periodistas que eran transportados al teatro de operaciones por los propios militares para acompañar el avance de las tropas.

Así, cuando comenzó Causa Justa, ocho periodistas viajaban en los aviones junto a las fuerzas de invasión. Sin embargo, llegaron cuatro horas después del comienzo de la lucha y no pudieron enviar sus primeros informes hasta seis horas después. Durante los cuatro días que permanecieron en Panamá sus movimientos fueron controlados estrechamente.²⁸

A cargo de las operaciones militares y de la comparecencia frente a las cámaras de las estaciones de TV

estuvo el general Collin Powell, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor desde octubre de 1989.

Collin Powell aprovechó la campaña en Panamá para poner en práctica su exitosa estrategia de intervención en la prensa durante la acción frente a Saddam Hussein.²⁹

3.- Tratamiento de la Información en la Guerra del Golfo

Un tema de fondo que ha estado presente en todo lo expuesto y que ahora se hace imprescindible abordar es el de la desinformación.

Se trata de un término del cual se ha abusado hasta el extremo y, pese a los esfuerzos por querer explicar que poco o nada tiene que ver con "falta de información", "ausencia de información" o "información errada", todavía continúa utilizándose sacada completamente del contexto al que pertenece.

Ni la carencia de datos ni la inexactitud de los mismos tienen que ver en la realidad con el verdadero sentido de la palabra "desinformación", v.g. la difusión deliberada de noticias falsas con una finalidad política y por parte de un gobierno.³⁰

²⁸ Cf. Pascale M. Combettes: "Operación Just Cause: un fiasco entre los medios de comunicación y los militares", en *Military Review*, Ene-Feb.1996, pp. 12-23.

²⁹ "Como resultado (de la campaña en Panamá), el Estado Mayor Conjunto (de EE.UU.) emitió un documento a los comandantes en jefe de los comandos regionales en el cual exponía la necesidad de materializar un plan adecuado de relaciones públicas tan pronto como se diera inicio a las planificaciones para una operación". Doc. del Depto. de Defensa de EE.UU. de mayo de 1990, citado por Pascale M. Combettes, Op. Cit. supra.

³⁰ Cf. María Fraguas de Pablo, "Poder de Informar, Poder de Desinformar: aspectos técnicos y políticos", en Tomás McHale (de) Op. Cit. pp. 413-422 y, de la misma autora española: "Poder de Informar, Poder de Desinformar: aspectos actuales, técnicos y sociales", en *Revista Política*, Instituto de Ciencia Política U. de Chile, 1988, pp. 15 a 33.

Se trata de una actividad perfectamente organizada, sometida a reglas y técnicas, esencial en toda acción de propaganda bélica.

El uso de la mentira en el mundo de la comunicación ha sido estudiado no sólo respecto a la propaganda política sino también en el mundo de la publicidad comercial, donde la desinformación, a pesar de las limitaciones de la ley en todos los países, es un fenómeno cotidiano.

La desinformación, como decíamos, actúa de acuerdo a principios reconocidos. En primer término, la supresión, es decir, ocultación de uno o varios aspectos verídicos dentro de un conjunto de información verdadera.

En segundo lugar, la adición, equivalente al añadido de una parcela de información falsa dentro de un mensaje verdadero que se difunde. En último lugar, la deformación, mediante la cual se desvirtúan algunos aspectos de la información que se emite.

Donde es más evidente la desinformación es en todo aquello que se puede cuantificar. La cifra sobre cantidades de tropas, número de aviones, heridos, tanques y bajas que los periódicos publican a diario son una buena muestra de cómo opera esta técnica.

"En realidad la desinformación es un mecanismo de propaganda bastante

sencillo y tosco, solamente eficaz en dos casos. O bien, cuando la difusión deliberada de falsedades de cualquier dimensión se hace frente a un público previamente amigo, es decir, predispuesto a dar por buena incluso la mentira más flagrante. O bien, cuando la falsedad deliberadamente difundida, es lo suficientemente sutil o creíble para un público no necesariamente amigo".³¹

Molly Moore, corresponsal asignada al Pentágono que participó en Tormenta del Desierto, afirma que en la guerra hubo la mayor concentración de vehículos blindados de toda la historia y, en el fondo, nadie vio nada de eso. "En las dos semanas posteriores a la guerra me enteré de más cosas que durante toda la guerra... No tenía ni idea de lo que pasaba, y eso que estaba en medio".³²

La Guerra del Golfo fue cubierta periodísticamente con mucha más profusión que cualquier otro conflicto bélico en el pasado, pero, ¿fue la guerra librada en Kuwait e Irak la misma guerra que los espectadores siguieron a través de los medios informativos? Hay quienes se preguntan si verdaderamente la Guerra del Golfo tuvo lugar alguna vez, puesto que normalmente en las guerras se supone que hay dos contendientes y los iraquíes apenas se defendieron.

Tras el desarrollo del conflicto, y en la medida que pasan los años y es posible conocer con mayor profundidad

³¹- Alejandro Pizarroso, Op. Cit. pp. 138.

³²- Citada por Pedro Orive Riva (comp), "Del Golfo Pérsico a los Balcanes", Ed. Complutense de Madrid, 1994.

los sucesos de aquellos aún cercanos episodios, cada vez con mayor evidencia cunde la sensación de haber asistido a la representación de un espectáculo montado especialmente para las cámaras de TV.

Una función que tenía todos los elementos para convertirse en un éxito de audiencia, con sus héroes, villanos y víctimas inocentes.

Ya revisamos como entran en conflicto los intereses de los medios informativos con la necesaria seguridad que envuelve cualquier operación militar, pero en la Guerra del Golfo parece que asistimos a una nueva formulación de las relaciones entre periodistas y militares. Si antaño la prensa y la milicia parecían ocupar trincheras antagónicas donde los puntos de convergencia eran mínimos, los sucesos del Golfo Pérsico parecen estar planteando la necesidad de mirar con mayor atención este tipo de relaciones.

En efecto, ciertamente "desde un punto de vista militar, la información tiene un significado muy especial y está vinculado a la seguridad misma de las tropas y también a la consecución de la sorpresa, tanto táctica como estratégica. Estas dos características hacen que frente a la información los militares hayan tenido siempre una visión instrumentalista en el sentido que pretenden utilizarla en beneficio del desarrollo de la acción".³³

Sun Tzu en su afamado *Arte de la Guerra*, afirmaba que buen general es aquel que gana las batallas sin necesidad de librarlas³⁴. La única manera de hacerlo es engañando al enemigo con información falsa destinada a lograr que el enemigo se rinda antes de iniciar la batalla. Napoleón Bonaparte fue un buen cultor de este principio, toda vez que como lo recuerda Jacques Ellul, llevó consigo a varios periodistas a las campañas de Egipto y con ellos comenzó a publicar en El Cairo el *Courrier d'Egypte*.³⁵

Es obvio que los medios de comunicación son vehículos aptos para llevar los mensajes de los militares. Como es obvio, esto también choca con el concepto de información que manejan los periodistas.

A partir de este cisma se produce una disonancia que no es fácil de reducir y es el origen de todas las polémicas que tienen lugar en este campo.

Un par de ejemplos sacados de la historia militar del siglo XX nos sirven para poder explicar el profundo significado de esta polémica. Durante la Primera Guerra Mundial en Francia, por ejemplo, las limitaciones de la libertad de información que se producen como consecuencia de la entrada a la guerra, hace posible la implantación de la censura para prohibir la circulación de publicaciones cuya naturaleza tendiera

³³ Fernando Ripoll M. "La Guerra del Golfo, el armamentismo y la información pública", Madrid, 1993, pp. 53.

³⁴ "El arte de la guerra de Sun Tzu", edición de José Din Ta-San, Edit. Great Publication Co. Ltda, Taiwán, 1978.

³⁵ Ver Jacques Ellul, "Historia de la propaganda", Editorial Monte Avila, Venezuela, 1969.

a "excitar o mantener el desorden" o para "reprimir las indiscreciones de la prensa en tiempos de guerra".³⁶

Los militares franceses estaban muy sensibilizados con los periodistas. Continuamente citaban la batalla de Sedan y culpaban a la prensa de la derrota sufrida, por haber revelado los planes de batalla a los alemanes. Recordaban también el caso Dreyfuss que tanto daño había causado al prestigio de los uniformados.

En virtud de lo anterior, el Estado Mayor francés determinó negar el acceso de la prensa a los frentes de lucha y entregar ellos mismos los partes de batalla, al tiempo que se alentó la aparición de un periodismo patriótico más preocupado de contribuir a los fines de la guerra que de informar a los lectores sobre los acontecimientos.

Durante la Segunda Guerra Mundial, los británicos impusieron un sistema que sometió a los periodistas a un organismo público creado para controlar la información sobre la marcha de la guerra. El Ministerio de Información determinaba la autorización de algunas noticias, en tanto tuvieran o no incidencia sobre los eventos bélicos, negando o permitiendo las distintas publicaciones.³⁷

Mientras que en Vietnam, la prensa llegó a convertir a los militares norteamericanos en los verdaderos

enemigos del país, acusándolos de ser los verdaderos culpables del desastre militar. Los uniformados reaccionaron sindicando a los periodistas como en un peligro para la seguridad nacional y la vida de las tropas.

Con este trasfondo en la memoria, más las experiencias vividas por los británicos en Las Malvinas, el Pentágono resolvió concentrar a los periodistas en lugares determinados, para desde allí, y mediante la organización de grupos restringidos, llevarlos a lugares estimados como "convenientes" por el comando político y militar.

Fueron elaborados protocolos que estipulaban las obligaciones informativas de los periodistas para no perjudicar a las tropas. Estos protocolos convirtieron a los medios de comunicación en instrumentos al servicio del Ejército de cuyas actividades se supone deben informar.

Ciertamente hay un intento de volver al periodismo patriótico, pero en las guerras actuales no está comprometido ni el territorio ni ingentes cantidades de tropas, sino más bien decisiones políticas sobre asuntos internacionales que no siempre cuentan con el apoyo de la población.

Si hay una enseñanza en la que hayan coincidido políticos y militares norteamericanos tras la lucha en Vietnam, es que hoy no se puede llevar

³⁶ Cf. Fernando Ripoll, *Op. Cit.* pp 54 y ss.

³⁷ *Ib. supra.*

a cabo ninguna guerra sin el apoyo de la opinión pública. Y eso supone tener en el bando propio a los periodistas.

Es decir, todo planteamiento estratégico que se haga en nuestros días tiene que tener en cuenta a la opinión pública. El éxito de los Estados Unidos en la guerra del Golfo ha sido posible en tanto cuanto ha mantenido siempre a su favor a la opinión pública, tanto la de su propio país como la internacional.

Cualquier estrategia de empleo de la fuerza tiene que partir del hecho de que los públicos tienen que estar informados. "La presión de la opinión pública sobre el poder es el logro más importante de las democracias y esto no sólo es posible con la información. El gran error de los americanos en la guerra de Vietnam es muy probable que se deba al desprecio que sintieron los políticos y luego los militares por la opinión pública. Existía una realidad social que no valoraron en ningún momento y después pretendieron convertirla en el chivo expiatorio de sus desdichas".³⁸

Que la opinión pública ha pasado a ser un elemento determinante en la toma de decisiones, lo prueba la trascendental reunión sostenida la mañana del 27 de febrero de 1991 por el presidente Bush, Collin Powell y el gabinete de crisis que funcionó durante la guerra en Washington. En dicho encuentro, Powell informó que las

tropas iraquíes huían a pie hacia su país, abandonando Kuwait. Pide al Presidente suspender los ataques para no ser enjuiciados por la opinión pública de perseguir a gente desarmada que sólo intentaba escapar.

El 28 de febrero termina la guerra del Golfo que había empezado el dos de agosto de 1990, cuando 100 mil iraquíes invadieron y se anexaron a Kuwait. "Desde un principio, Estados Unidos trasladó el problema a la ONU que se convertirá en el órgano legitimador de las acciones que se realicen contra Irak. No es pues una decisión americana la que va a ser el motor de la acción, sino toda una serie de resoluciones que se concretaron esencialmente en dos: la resolución del seis de agosto que autoriza el bloqueo como primera medida disuasoria, y la del 28 de noviembre que autoriza el uso de "todos los medios necesarios" para recuperar Kuwait y "para restaurar la paz internacional en la zona".³⁹

En la crisis del Golfo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actuó como un elemento legitimador de las acciones de Estados Unidos, toda vez que implicó en el conflicto a los propios miembros del Consejo y autorizó el empleo de la fuerza.

Mientras que en Vietnam, fue una decisión unilateral del gobierno de los Estados Unidos la que involucró al país en la guerra, no sintiéndose solidarios ni sus aliados tradicionales ni su propia población.

³⁸ Ib. pp. 50

³⁹ Ib. Loc. Cit.

Esta fue una de las causas de por qué la opinión pública internacional no les fue nunca favorable. Más encima, Washington tuvo que recurrir al reclutamiento forzoso para atender al decrecimiento de sus contingentes en armas.

Ultimamente han aparecido algunos análisis que hablan del comportamiento de los medios de comunicación y sus principales problemas en tiempos de guerra. Estos estudios sostienen que la ausencia de un periodismo de análisis serio y la carencia de especialización conspiran negativamente en las posibilidades que tiene el público de llegar a conocer verdaderamente qué es lo que ocurre en una guerra.

En el caso de Tormenta del Desierto, por ejemplo, la prensa sobrevaloró el potencial bélico del ejército iraquí al tener solamente en cuenta cifras proporcionadas por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres y centrar sus interpretaciones sólo en aspectos cuantitativos del arsenal - que no aparecieron en la prensa - que la espada iraquí era bastante quebradiza.

El seguimiento periodístico de un conflicto bélico requiere de personal especialmente preparado, pero la especialización en estas materias y la atención a las secciones internacionales no es la constante de los medios de comunicación.

Ciertamente la TV tiene ventajas sobre los demás medios a la hora de acercar al público a los frentes de combate, no por otra cosa la CNN

desplazó a más de 200 periodistas para cubrir las informaciones del Golfo, pero la propia TV - tan poderosa y omnipotente como parece - suele presentar un flanco bastante débil en su particular dependencia de las imágenes.

Las tomas realizadas por la TV desde un punto determinado del frente, son escasamente relevantes en un teatro de operaciones como el Golfo Pérsico, debido a la enorme amplitud de los espacios y lo poco definido del frente de combate. Además, casi todas las acciones tuvieron lugar de noche, así que las más de las veces el famoso Peter Arnet sólo pudo ofrecernos destellos y sonidos de lo que supuestamente era un ataque aéreo de la aviación americana.

Poco claras parecen haber quedado esas ventajas tras el desarrollo de la guerra; pero se puede destacar como una gran constatación el que la generalidad de los medios, escritos o no, estuvieron desinformados sobre los hechos esenciales, independientemente de que sus páginas y espacios incluyeran las opiniones de expertos, analistas y políticos.

4.- A modo de conclusión

Las guerras de la postguerra, desde Indochina hasta el Golfo Pérsico, desde las Malvinas hasta Irlanda han sido testigo de los esfuerzos de la prensa por difundir información y el de los gobiernos y los ejércitos por dirigirla o limitarla.

La propaganda, falsedades y maniobras desinformativas que abundan

en los diarios y revistas y en las pantallas de televisión cuando hay una guerra, no deben ser achacados necesariamente a un maligno celo que anima a los gobiernos o a los Estados mayores de las fuerzas armadas. Muchos de estos problemas se deben en gran parte a la propia responsabilidad de los periodistas y sus empresas informativas.

Qué formas suelen asumir estas actitudes de la prensa que, en gran medida, contribuyen a las dificultades que existen con el periodismo en tiempos de guerra:

- La aceptación de las restricciones de acceso a las fuentes.
- La obsesión por las dos, tres o cuatro caras o versiones de la noticia.
- La prioridad del espectáculo sobre la información, en la televisión especialmente.
- El patriotismo de muchos informadores y propietarios de medios informativos.
- El pacifismo en el que suelen incurrir algunos periodistas y sus medios informativos.
- El olvido, desconocimiento y desinformación sobre los antecedentes del conflicto y,

- La marginación, en la mayor parte de los medios informativos, de quienes sostienen posiciones diferentes.⁴⁰

Las experiencias bélicas de este último cuarto de siglo en el mundo nos permiten avizorar una transformación profunda en el modo como se desenvolverán, en el futuro, los conflictos armados. El cambio viene promovido significativamente por la ampliación del uso de los ordenadores y la tecnología electrónica a niveles insospechados hace pocos años solamente.

Pero no sólo las ciencias militares han sufrido cambios por esos factores que enunciábamos. Como un fiel exponente también de las dinámicas fuerzas que los anima, el horizonte de los medios de comunicación ha contribuido mayoritariamente a levantar el actual Estado de civilización que nos toca vivir, aquel que se ha denominado "sociedad de la información".

"Muchas lecciones se han derivado de Desert Storm y muchas más serán aprendidas. Algunas no son nuevas; otras sí lo son. Sin embargo, una es fundamental: la naturaleza de la guerra ha cambiado notoriamente. El combatiente que gane la campaña de la información será el vencedor. La información es la clave en la guerra moderna, en los niveles estratégico, operativo, táctico y técnico".⁴¹

⁴⁰ Adaptado de Alejandro Pizarroso, Op. Cit.

⁴¹ My. Charles W. Mclellan y My. Garry D. Levín, "Relaciones públicas y el ejército Estadounidense del siglo XXI", en *Military Review*, My-Jn 1995, pp. 3-12.

Y periodístico, se podría asegurar indudablemente. Pues estamos entrando a una edad en que la presencia mundial de los medios de comunicación los convertirá en un elemento crucial en el teatro de operaciones del futuro. Es necesario que lo sepan los militares. Y los periodistas también.

BIBLIOGRAFIA Y CITAS

Angel Benito

"La Invención de la Actualidad, Técnicas, usos y abusos de la Información", F.C.E., España, 1995.

Luis Núñez Lavedeze

"Manual para Periodismo", Ariel Comunicación, Barcelona, 1991.

Lorenzo Gomis

"Cómo se forma el presente", Paidós Comunicación, Barcelona, 1991.

Pedro Farías García

"Libertades Públicas e Información", EUDEMA Universidad, Madrid, 1988.

G. Tuchman

"La Producción de la Noticia. Estudio sobre la Construcción de la realidad", Gustavo y Gili, Barcelona, 1993.

Miquel Rodrigo Alsina

"La Construcción de la Noticia", Paidós Comunicación, Barcelona, 1989.

Cristián Antoine

"Desinformación y "maskirovka" en la guerra psicopolítica soviética: El caso afgano", en Revista Política, Edición Especial, Instituto de Ciencia Política Universidad de Chile, Santiago, junio de 1988.

H. P. Cathala

"Les Temps de la Desinformation", París, 1986.

Francis Balle

"Comunicación y Sociedad. Evolución y Análisis comparativo de los medios", Tercer Mundo Editoriales, Colombia, 1991.

Manuel Vásquez Montalbán

"Historia y Comunicación Social", Alianza Editorial, Madrid, 1980.

Fernando Quirós

"Introducción a la Estructura Real de la Información", EUDEMA Universidad, Madrid, 1988.

Sara Núñez de Prado y Clavell y María Antonia Martín Díez

"Estructura de la Comunicación Mundial", Editorial Universitas S.A., Madrid, 1996.

George E. Reedy

"La Base filosófica de la prensa libre norteamericana", en Tomás McHale (de), "Libertad de Expresión, Ética Periodística y Desinformación", P. Universidad Católica de Chile, 1988.

John Merrill

"Un problema semántico y un mito persistente: el libre flujo de información y el derecho a saber", en Tomás McHale (de), "Libertad de Expresión, Ética Periodística y Desinformación".

Ernest Van Den Haag

"Pornografía, privacidad y sesgo de los medios de comunicación", en Tomás McHale (de), "Libertad de Expresión, Ética Periodística y Desinformación".

José Luis Dader

"El Periodista en el Espacio Público", Bosch, Barcelona, 1992.

H. Hugh Shelton y Timothy D. Vane

"Ganando la Guerra de Información en Haití", en Military Review, Ene.-Feb. 1996.

Terrance M. Fox

"Closing the media-military technology gap", en Military Review, Nov.-Dic. 1995, pp. 10-16.

Reed Irvine

"Libertad de expresión y desinformación en el mundo actual", en Tomás McHale (de), Op. Cit. pp. 431.

Alejandro Pizarroso

"La Guerra de las mentiras: Información, propaganda y guerra psicológica en el conflicto del Golfo", EUDEMA, Madrid, 1991.

Frederick J. Chiaventone

"La Ética y la Responsabilidad en la difusión de noticias", en Military Review, My-Jn 1995, pp. 13-25.

"Operación Just Cause: un fiasco entre los medios de comunicación y los militares", en Military Review, Ene.-Feb. 1996, pp 12-23.

"Poder de Informar. Poder de Desinformar: aspectos técnicos y políticos",
en Tomás McHale (de) Op. Cit. pp 413-422.

"Poder de Informar. Poder de Desinformar: aspectos actuales, técnicos y sociales", en Revista Política, Instituto de Ciencia Política U. de Chile, 1988, pp 15 a 33.

"Del Golfo Pérsico a los Balcanes", Ed. Complutense de Madrid, 1994.

"La Guerra del Golfo, el armamentismo y la información pública", Madrid, 1993.

José Din Ta-San, Edit. Great Publication Co. Ltda, Taiwán, 1978.

"Historia de la propaganda", Editorial Monte Avila, Venezuela, 1969.

"Relaciones públicas y el ejército Estadounidense del siglo XXI", en *Military Review*, My-Jun 1995, pp. 3-12.



LAS 3 P DEL PODER

(Un estudio sobre el poder internacional de un país débil)

Dr. LUIS A. PONS
ARGENTINA.

El fin de la Guerra Fría ha abierto un amplio y profundo debate sobre el cambio de las esencias de las relaciones internacionales.

Algunos teóricos reivindican la continuidad suprahistórica de la naturaleza del hombre y con ello, la persistencia de la lucha por el poder entre los Estados Naciones, con lo cual, se estima que la paz es siempre precaria y la posibilidad de conflicto violento está siempre latente.

Otros afirman que puede haber discontinuidad en las esencias y que la cooperación puede sustituir al conflicto. En esta posición los intereses globales deben estar por sobre los nacionales, para lo cual se requieren actitudes más solidarias.

Sea cual fuere la visión paradigmática que se adopte, se plantea la necesidad de que un Estado o potencia de rango menor utilice tres calificaciones para su PODER; debe ser: PRUDENTE, PROPORCIONAL Y PERSEVERANTE.

Aunque el poder se aplica en todos los campos de acción del Estado, y ámbitos de su política es en su Política Exterior, donde se expresa en forma más riesgosa. Toda política exterior es una actividad más del ejercicio del poder de un Estado Nación, proyectado hacia el contexto externo. Los objetivos que esta política proponga no pueden ser independientes de las restantes metas perseguidas.

Introducción

Para comprender el caótico mundo en que vivimos, hoy más que nunca es necesario idear nuevos marcos de referencia, nuevos cuadros toeréticos con los cuales podamos dar cierta estructuración y lógica a nuestras observaciones.

Por otro lado reconocer esa necesidad no es óbice para adoptar

cualquier teoría para dar inteligibilidad a la barahunda de los acontecimientos contemporáneos, que no se compadece con la particular situación que afronta el actor en cuestión.

Se necesita, por ende, una dinámica reteorización que sin echar por la borda lo permanente pueda dar adecuada respuesta -y también elaborar

nuevas preguntas- a los desafíos emergentes.

Trataremos de agrupar nuevas voces a viejas y muy valiosas teorías acerca del uso del poder en las relaciones internacionales pero que por ser fruto de otras experiencias y bajo otras magnitudes de dicho poder -el de las grandes potencias- no son aplicables, sin matices, a las realidades que afrontan el resto de las naciones.

Bajo este plano de argumentación debemos recordar que nuestro país ha sido un tradicional importador de toda clase de teorías (no sólo las vinculadas con el análisis de lo internacional): Teorías políticas, económicas, sociales y aún militares surgidas todas en latitudes "centrales" fueron acogidas y aplicadas a lo largo de toda nuestra vida como Nación.

Y en verdad muchas de ellas resultaron realmente provechosas para nuestro desarrollo. Fue un ejemplo concreto la adhesión al modelo económico vigente en el mundo de fines del siglo pasado y primeras décadas del presente. Esta particular adhesión, así como otras a paradigmas teóricos relacionados con la dimensión política nos hizo tener la posición predominante al sur del Río Bravo.

Pero esas conductas imitadoras "positivas" no tuvieron continuidad.

Tanto la Argentina como otros países cuyas pretensiones no tuvieron correspondencia con lo que lograron, experimentaron frustraciones y desengaños.

Por lo tanto desde el punto de vista de los Estados menores o pequeños (asumo el extremo reduccionismo de sólo considerar actores a la unidad estatal) intentaré compartir con Uds. mis opiniones a esta temática.

La estructura de mi exposición será:

1. **Poder internacional**, definiciones y contenidos desde allí (vuestro país) o un país como el vuestro.
2. **Poder internacional desde aquí** (mi país o un país como el mío).

2.1. **Poder y prudencia**

2.2. **Poder y proporción**

2.3. **Poder y perseverancia**

3. **Conclusiones**

Esta es mi propuesta.

1. **Poder internacional**, definiciones y contenidos desde allí (vuestro país) o un país como el vuestro.

Existen diversas definiciones de poder. Pero así como conocemos muchas de ellas, entendemos que al definirlo restringimos la verdadera esencia de lo que el concepto presupone.

Pero obligados a adoptar una de ellas con un fin didáctico adoptamos una versión libre de la que diseñó Max Weber. El dice que el **poder** es la capacidad que tiene un actor social de modificar la conducta de otro actor social, aún contra la resistencia que el segundo oponga y sean cual fueren las razones del primero.

Por otro lado, es de destacar que toda entidad humana (individual o

colectiva) dotada con voluntad y racionalidad suficiente para ligar metas con recursos, puede ser considerada un actor.

El hecho es que la teoría realista basa todos sus postulados sobre una premisa de base: la política consiste en la innegable y permanente lucha entre poderes.

Los teóricos y políticos que apoyan estas ideas también coinciden, en mayor o menor medida, sobre los elementos que son necesarios para alcanzar sus objetivos.

Los principales rasgos de su pensamiento son: una situación de anarquía en el campo de las relaciones internacionales; el otorgar seguridad frente a las amenazas externas a lo nacional es el principal objetivo para el cual se ejerce el poder, el interés nacional, el faro que dirige toda la política exterior, los Estados son los principales protagonistas en relaciones internacionales y, el equilibrio de poder, la situación ideal necesaria para garantizar la supervivencia de la nación.

De acuerdo a todos estos asertos, el papel del Poder es central y él ha sido el punto de vista prevaleciente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Los EE.UU. a través de Morgenthau, de Kennan, de Niebuhr y más recientemente, a través de Henry Kissinger, han querido evitar la ingenua óptica de los idealistas, responsable para ellos de las amargas desilusiones del período entre guerras (en los hechos, el realismo fue la idea dominante desde Westfalia hasta la Administración Reagan).

Dos guerras mundiales y la guerra fría enfatizaron esta forma - la realista - de ver el mundo pero no sólo para las potencias sino para todas las naciones grandes, medianas o pequeñas.

Algunos analistas coinciden en que la adopción de este tipo de perspectivas beneficia, principalmente, a los gobiernos de la última categoría de países; aun aceptando esto y al no ser el problema intelectual de este trabajo, dejamos su análisis para futuros trabajos.

Sea cual fuere el agente de interés o su postura perceptiva, debo señalar que toda decisión debe descubrir el mensaje normativo que tal postura conlleva para guardar congruencia entre sus intenciones, sus actos y sus dichos. Por otro lado, muchos políticos del Tercer Mundo no realizan un balance racional entre los costos y beneficios que se esperan, a pesar de afirmar que siguen a un pragmatismo "realista".

Sabemos que dicho balance es una pieza clave de todo pretendiente a ceñirse al realismo en política.

Fukuyama y otros autores, cuando observan las políticas de aquellos sedicentes realistas, las llaman "políticas de poder sin poder".

Debo destacar que no estoy completamente de acuerdo con aquellos quienes acogen sin matices ese lugar común que afirma que hoy, la más importante dimensión del poder es la económica (o el conocimiento, según Toffler, de acuerdo a los aires "New Age"). Pienso que para cada situación existe una variedad preferencial o una naturaleza más idónea del Poder.

Debemos considerar que aquellas situaciones en que existen amenazas a la seguridad o a la integridad del Estado Nación, son relativamente escasas.

Y aunque ello pueda ocurrir, las bases para alcanzar un poder militar adecuado para garantizar nuestra supervivencia, suelen ser económicas antes que buscar en primera instancia los recursos de fuerza.

Recordando una vez más a Fukuyama, éste nos afirma que un "mundo posthistórico" (donde no hay guerra entre los Estados) coexiste con un mundo histórico donde la "última ratio": la guerra puede surgir entre las naciones.

Pero aplicar los principios realistas a la política exterior de un país débil no es suficiente para orientar en debida forma esas conductas políticas.

Tanto los grandes como los pequeños países no deben olvidar que las tres dimensiones del poder: la política, la económica y la militar interactúan y actúan sobre el otro, buscando lograr las metas nacionales aunque en muchos países "la mezcla" debe ser cuidadosamente balanceada y siguiendo una particular secuencia.

Pero si bajo esta visión el poder es el concepto principal en la arena internacional ¿cómo lograr medirlo?. Esta es una pregunta central tanto para grandes, para medianos como para países pequeños.

La respuesta está vinculada, especialmente con el circuito de poder que Ud. ha seleccionado para su observación y con aquellos recursos

disponibles para ejercer ese poder. La teoría realista con su concepto "estrella", el Poder, agrega otros postulados a su pensamiento: la arena internacional es el Estado de naturaleza hobbesiano donde la falta de un mando central es un rasgo sobresaliente y donde potencialmente cada país tiene como adversario los otros países.

Hasta aquí y para abreviar podemos señalar algunas fisuras con el pensamiento realista. Aquellas que vuelven más vulnerables a los medianos y a los pequeños países pueden ser:

1. **Ignorar las relaciones que existen entre las distintas áreas del poder.**
2. **Postular que el campo de lo internacional es un área donde reina la anarquía y que ella niega toda posibilidad de cooperación.**
3. **Considerar que los Estados son los principales actores (y a veces se los ve como exclusivos) ignorando la influencia de las fuerzas transnacionales.**
4. **Afirmar que el principal interés de cada país es su supervivencia.**

Y si bien estos conceptos son inapropiados para describir la realidad internacional, tanto para los grandes como para los pequeños países, su adopción tiene efectos mucho más perjudiciales para los últimos.

He mencionado ya que dos principales teorías en EE.UU. han orientado el estudio de lo internacional y la consecuente acción política.

Primero hemos trabajado sobre la teoría realista, de ella hemos extractado sus características más identificatorias pero para ampliar nuestra visión del campo teórico que tiene influencia, en mayor o menor medida, sobre todos los países, debemos tener en cuenta la teoría de la interdependencia.

Este particular modelo sostiene que:

1. **Los Estados no son los únicos protagonistas en las relaciones internacionales.**
2. **La fuerza no tiene el papel principal y dominante en el campo de lo internacional.**
3. **La agenda internacional no gira en torno a la seguridad de las naciones.**

Como principal corolario de este pensamiento, los teóricos interdependentistas creen que la guerra, como "última ratio" en la vida internacional, puede ser evitable frente a la irresistible tendencia hacia un mundo cada vez más intervencional.

Así, para reducir el poder militar en un mundo interdependiente se podría citar: "...es cada vez más difícil para los Estados militarmente poderosos utilizar ese poder en temas en los que son relativamente débiles. La distribución del poder depende del área que se trate: el área del petróleo o de la comercialización de cereales pueden tener jerarquías de poder diferentes / ... de ello resulta que

cuando la dimensión militar encuentra bloqueada su utilización, los Estados fuertes hallarán que los vínculos temáticos son menos efectivos". Esta frase de Kehoane y de Nye extractada de "Poder e Interdependencia" es, a menudo, mal interpretada, ya que se cree que bajo la falacia de "todos en el mismo barco", los débiles aumentan su capacidad de influir sobre los fuertes.

2. ***Poder desde "aquí" o sentado en la periferia.***

Hemos repasado definiciones, contenidos y teorías acerca de el **poder** "desde allí" o desde el punto de vista que los países mayores tienen del mundo, para comprender su particular e importante visión.

Pero hemos dicho ya que no se puede aplicar cualquier recurso en todas las situaciones y sobre cualquier actor. La mente humana es un verdadero acertijo y como el poder es una relación subjetiva entre seres humanos, los efectos de ejercer el poder se vuelven inciertos aún en los casos que haya una enorme disparidad entre el poderoso y el dominado.

Ahora trataré de aplicar las, para mí, tres inseparables calidades que deben siempre acompañar al poder de un país periférico: **prudencia, proporción y perseverancia.**

2.a. ***Prudencia***

John Q. Adams, vuestro¹ sexto presidente decía: "Siempre odia a tu enemigo como si mañana fuera tu amigo

¹ "Vuestro": el autor se está dirigiendo al auditorio que lo está escuchando en el Naval War College de los EE.UU. (4 al 8 Nov. 96).

y siempre ama a tu amigo como si mañana fuera tu enemigo".

La idea claramente expresa la importancia de decidir teniendo en cuenta el futuro, pero también con un previo análisis de las posiciones relativas que separan la mía de las demás.

Tucídides, hace más de dos mil años, señalaba en el diálogo entre Melios y Atenenses la importancia que tiene para los débiles el ser prudentes y cautelosos en sus contactos con los poderosos.

"Si me tiendo al lado de un elefante dormido corro siempre el riesgo que impremeditadamente me aplaste", reflexionaba P. Trudeau un ex-premier canadiense al referirse a la actitud, por sobre todas las cosas prudente, que debe guardar una nación que interactúa con otra mucho mayor.

Maquiavelo (como buen realista) le prestaba mucha atención a que en la lógica del pensamiento de un político privaran elementos de **prudencia**, habida cuenta de las cambiantes circunstancias, muchas veces dominadas por el azar más que por intenciones, que forman el contexto en que se decide. Es por tanto innegable que aquél, en sus actos públicos, debe hacer un bien ponderado balance entre beneficios frente a los costos que imponga cualquiera de sus decisiones.

En el caso de países no poderosos (o al menos sin suficiente poder para cambiar las conductas o para conseguir resultados favorables para sus objetivos), esta cualidad asume el peso de una regla de oro.

Los líderes de los países menores deben seleccionar los objetivos de su política exterior y los medios a que recurren, con un ojo en (sin significar subordinación a) los intereses e intenciones de los grandes.

Prudencia es también considerar los rasgos y dinámicas más características del sistema internacional vigente. Ignorar las restricciones que limitan o los requerimientos que él hace, es elegir un camino seguro hacia el fracaso.

La Argentina de 1979 ignoró los deseos del presidente Carter de boicotear la exportación de granos a Rusia debido a la invasión que ésta llevó sobre Afganistán. Esto se debió a que para la Argentina, los principios de racionalidad le indicaban que las pérdidas económicas que significaban para el país adscribirse al embargo, hubiera representado serios perjuicios sobre la legitimidad del régimen militar.

Tener en cuenta los criterios de **prudencia** implica, asimismo, tener una perspectiva correcta de la distribución del **poder** en el mundo y en la región y la posible evolución de tal estructura.

Debo tomar nuevamente a mi país como ilustración ya que para los 40 Argentina no se apercibió del cambio en dicha distribución, creyendo contar con la tradicional sociedad con Gran Bretaña, muy fecunda para el mundo multipolar de la preguerra pero no en el bipolarizado sistema que surgió después del conflicto.

2.b. *Proporción*

Cuando hablamos de **prudencia** hemos hecho algunas consideraciones referentes a esta cualidad. Sin embargo es necesario remarcar el guardar **proporción** en el curso del poder internacional para países "no centrales". Estableceremos ahora las principales características de esta propiedad.

Pero antes de establecer esas características, primero debemos concentrarnos sobre su significado. Pienso que él se refiere a la capacidad que debe tener un actor internacional para establecer el adecuado rango de las metas que se propone en función de la dimensión del actor involucrado. De allí es lógico considerar cómo dicho actor ve el mundo, cómo lo ven los demás y por último, pero no lo último, cómo el actor se ve a sí mismo.

De esta forma estamos entrando en el reino de lo perceptivo, un concepto sumamente importante para medir el **poder** relativo entre los Estados. La **percepción** siempre es influenciada, o producida por una variedad de factores, pero dentro de los cuales es esencial reconocer el peso que tiene la cultura política del actor en cuestión o el que le otorga su experiencia histórica.

Una particular cultura de las llamadas "parroquiales" lleva a una profunda miopía respecto al mundo, a sus cambios y a sus principales actores. Defecto que a su vez provoca un sinnúmero de conductas internacionales erróneas.

Ignorar la historia o distorsionarla nos confunde, y altera nuestra exacta medida al mundo que nos rodea.

Tomar en cuenta nuestra particular historia tampoco es subordinarnos al pasado pues si ella tiene un rasgo esencial es su irrepetitividad.

Es también importante tener en cuenta las "limitaciones sistémicas" (también presentes en la primera cualidad: **prudencia**) y las dinámicas de cambio que someten tales condicionamientos a un cambio constante.

Un Estado que guarda **proporción** en su acción externa -esto vale tanto para grandes como para pequeños poderes- debe mantener una atenta mirada sobre:

- el cambio del sistema de valores en los poderosos
- la historia ideológica correspondiente de su sociedad
- los valores explicitados por sus elites dirigente.

Una certera visión del mundo debería ser guiada por:

1. Conócete a tí mismo.
2. Conoce al otro.
3. Conoce el mundo.

2.c. *Perseverancia.*

Medios y objetivos **prudentes** y **proporcionales** no son suficientes para aquellos Estados deseosos de mejorar su posición de poder, si ellos olvidan una dimensión: el **tiempo** y con ella la exigible persistencia en el accionar.

Debemos coincidir que para incrementar el **poder** es necesario hacer jugar tres dimensiones aplicables al Tiempo: **Oportunidad, Duración y Secuencia.**

Tiempo-Oportunidad, tal vez la más importante de tales dimensiones, nos muestra y nos indica cuándo se debe blandir el vector del **poder**. Seleccionar el correcto punto sobre las coordenadas temporales es una importante, e insoslayable obligación para todo decididor de un país menor.

El criterio de selección refleja varios supuestos: el reconocimiento de la situación del mundo y en particular la de aquellos países que pueden influir, en mayor medida, sobre nuestras conductas. Es necesario, asimismo, considerar la situación doméstica para garantizar, de antemano, una aceptación mayoritaria de las decisiones y de la necesidad de proveer los medios pertinentes para alcanzar su éxito.

Las Malvinas fue un mal ejemplo. El gobierno argentino no tomó en cuenta todas las circunstancias, pues en caso de haberlas considerado en magnitud y en calidad, le hubiera indicado el no adoptar decisiones apresuradas, en función del balance de poder entonces existente.

Tiempo-Duración, tiene directa relación con la cualidad que estamos analizando, la **perseverancia**, desde que esta dimensión conoce sus recursos y por cuánto tiempo los tendrá disponibles.

Nuestro autor preferido para hablar de **poder**, Maquiavelo, nos advierte

sobre la importancia de considerar el Tiempo, por ejemplo cuando le aconseja al Príncipe que si se debe hacer el mal lo debe hacer todo de golpe.

Si aplicamos al Poder la noción que él puede ser encapsulado en "Quantums", es decir precisas cantidades para utilizar en un particular e imprevisible futuro, la correcta selección del tiempo en que se lo aplica es una regla de oro para países medianos o pequeños con recursos escasos de Poder o con la completa falta de ellos cuando es urgente contar con los medios que se necesitan.

Tiempo-Secuencia significa establecer un cierto ritmo y armonía en las acciones en que se ejerce Poder. Esto indica que todo actor debe avizorar los elementos de Poder del otro frente a los propios, a lo largo de la coordenada temporal.

Es por último necesario tener en cuenta para el Poder de un país mediano/pequeño, que sus líderes hagan un esfuerzo para conocer cuál es la dimensión del tiempo que le asignan los dirigentes del **otro** (esta es una virtud esencial para todo diseñador de cualquier Política Exterior).

Perseverancia es, entonces, una apuesta a futuro. Es considerar que aquellos actos de hoy nos pueden llevar a tomar las riendas del futuro.

Conclusiones o aprendiendo a crecer.

Hemos repasado, primeramente, una serie de teorías sobre lo que representa

la tenencia y el uso del Poder internacional para los países "centrales". Teorías en sí mismas provenientes de un mundo de experiencias distintas de las que vive la periferia.

En ese plano teórico hay coincidencia de los intelectuales que nuevos factores de poder -nuevos "cómo" y "con qué"- son necesarios de tener en cuenta para alcanzar superiores niveles en el universo de lo internacional.

Hemos marcado, como contraparte, la adopción de esas teorías, diseñadas desde el centro, por parte de los países menores. Y si es cierto que la esencia de las relaciones de poder valen tanto para países grandes, medianos y pequeños, el trasplante de esas teorías a países periféricos los arrastra a fracasos reiterados o a aventuras autodestructivas.

Por ello ha formado parte de todo nuestro segundo ítem los calificativos con que debería bautizarse y utilizarse al Poder desde la periferia: **prudente, proporcional y perseverante**.

Debo mencionar a dos profesores argentinos -ambos PhD en universidades de este país- que se han referido a ese tema.

El primero de ellos Carlos Escudé, ha denominado a este traslado "inteligente" de los postulados del realismo clásico -de un Morgenthau, de un Kennan- a otro contexto como "realismo periférico".

Este nuevo tipo de realismo trata de señalar una normativa para países

medianos o pequeños diferente a las pautas de acción que siguen las grandes potencias en función, justamente, de las diferentes capacidades de influir a otras naciones que unos y otros tienen.

El otro autor Roberto Russell, nos habla de un "idealismo periférico". Coincidiendo con Escudé en otorgar como interés prioritario, para los países menores, el desarrollo económico, le adiciona una dimensión **principista** abogando por ende por la importancia que tiene para estos países, el sostener aquellos principios que gozan de una legitimidad universal.

Es destacable, entonces, para ambos autores la prioridad que asume la dimensión económica en el mejoramiento del rango internacional de un Estado cualquiera; en relativo desmedro de las otras áreas del **poder** como la política o la militar.

Respecto a este punto de vista debo, con el respeto que me merecen las opiniones de estos antiguos profesores míos, cuestionar ese criterio.

El fin de la Guerra Fría, el llamado "fin de la historia", ha dado lugar a un debate amplio y profundo sobre el cambio de las esencias de las relaciones internacionales.

Algunos teóricos persisten en reivindicar la continuidad suprahistórica de la naturaleza del hombre, consecuentemente la persistencia de la lucha por el poder entre esos grandes agregados humanos llamados Estados-Nación. Para ellos la paz es siempre precaria, la posibilidad del choque

violento con el otro es una eterna posibilidad.

Como contraparte están los que afirman la discontinuidad de las esencias; ya el mundo no es ese Estado hobbesiano de todos contra todos. La cooperación debe primar sobre el conflicto. Los intereses nacionales se deben someter a intereses globales para los cuales se requiere actitudes solidarias. Aún manteniéndose en esa atmósfera de relaciones de poder, son sus dimensiones menos "dañinas" las que se ponen en juego. Hoy Mercurio desplaza a Marte.

Sin tomar partido abierto por esas dos grandes líneas conceptuales nos reiteramos en la necesidad de utilizar, por parte de un país de menor rango al de las potencias, tres calificaciones para su **PODER**: él debe ser **prudente, proporcional y perseverante**.

Pero no bastaría con que en forma voluntariosa los gobernantes de esos países decidan dotar de esos recursos a la relativa cuota de Poder con que cuentan, sino que deben buscar la legitimación de sus actos por su respectiva ciudadanía, directa beneficiaria (o víctima) del uso y proyección del poder internacional con que cuentan.

En este plano es necesario -aquí nos adherimos a las doctrinas del mencionado Escudé- trabajar sobre la cultura política de la sociedad de que se trate, la que en su complejo entramado de ideas, valores y creencias, otorga aceptación o por el contrario rechaza las iniciativas de sus dirigentes.

También es necesario tener en cuenta el diseño de nuevos cuerpos teóricos capaces, no de sustituir, pero sí de complementar las teorías del **poder** provenientes del llamado **NORTE**.

Por de pronto se debería poner bases intelectuales a una **Teoría de los Límites** que sostuviera la necesidad para un país de cualquier talla (pero particularmente importante para países menores), de tener conciencia de las consecuencias a corto, mediano o largo plazo de hacer uso del **poder**.

Esta teoría no sólo se debe ceñir a observar las condiciones limitantes que el sistema de **poder** internacional presenta a un país, sino que se interna en las consecuencias que trae sobre la legitimidad del gobierno o del sistema político frente a su ciudadanía, cualquier decisión de Política Exterior.

Por otro lado consideramos, con rigor, un cambio en la preocupación esencial de toda política; **qué fines** debo buscar y **qué hago** con mi **poder** para alcanzarlos. Ahora mi criterio guía debe ser **hasta dónde puedo** (en el "**aquí y ahora**"). Llamo a esta teoría un "**Realismo condicionado**" o una "**Realidad eficaz**".

Desde el desarrollo de estas teorías se pondría en marcha un proceso de "culturación", que justificaría conductas para acrecentar el **poder**, **no limitándolo sólo a sus dimensiones económicas, sino que buscaría avanzar en todos los planos con el privilegio temporal de aquella dimensión más exigida por las circunstancias.**

También debe ser considerado que, establecer como meta suprema de toda Política Exterior la autonomía de una nación, puede crear ciertos perjuicios de hecho que, en definitiva, arrojen como resultado lo opuesto a lo buscado.

Por de pronto en un mundo intervencional -nos apartamos adrede del adjetivo de interdependiente por lo que ya expresáramos- los criterios de Bodin o de Grotius respecto a "soberanía" están cuestionados.

Pero más allá de ello proclamar autonomía, libertad de acción o independencia, sin haberse dedicado previamente, el país que la pretende, a acumular **poder** para poder alcanzarlo es retórica hueca, "consumo de autonomía" como llama el citado Escudé.

En lo que diferimos con este PhD de Yale, como lo expresáramos, es en que no es exclusivamente el desarrollo económico, en que se debe basar el incremento del poder relativo.

Las ideas, los valores y aún las imágenes proyectadas son elementos tan válidos del **poder** como el PBI o la balanza comercial (o los cañones como diría un realista).

Un gesto político, y una contribución aunque sea pequeña a un operativo de Paz, lo es, puede tener efectos más beneficiosos que la concesión de un crédito "blando".

Toda política Exterior es una actividad más del ejercicio del **poder** de un Estado-Nación, en este caso proyectado ese **poder** hacia el contexto externo. Los

objetivos que esta política proponga no pueden ser independientes de las restantes metas perseguidas. Todas, externas e internas, componen una estructura articulada y jerarquizada de valores-medios para los valores-fines últimos perseguidos por las respectivas sociedades.

Pero los principios a tener en cuenta en la fijación de los Fines y Medios por parte de un país grande difieren, en parte, de aquellos buscados y puestos en juego por países menores.

Lo que no varía son los criterios de racionalidad que vinculan a unos y otros.

Para considerar esas diferencias que concluyen en pautas de selección particulares para un país mediano o pequeño mencionaremos los:

Criterios a seguir para la fijación de los fines de la política exterior:

- 1) Reducir el nivel de confrontación **abierto** con los fines de países poderosos. Sólo mantenerse firme en aquellos fines cuya consecución tenga que ver con un concreto y medible incremento de su Poder relativo.
- 2) No sólo la relación **COSTOS/ BENEFICIOS** "inmediata" se tendrá en cuenta (que no se reduce exclusivamente a las consecuencias económicas o materializables) sino que evaluará esa relación proyectada al largo plazo.
- 3) No enfrentarse o ignorar los principios que privan en la vida internacional.

Este criterio no sólo debe considerar el contexto externo sino el marco interno de cada país.

- 4) No adolecer de desmesura que condene al país que peque por ello a una eterna frustración.

Criterios a seguir para la selección de medios a utilizar:

- 1) Los medios deben ser adecuados, en "cantidad" y "calidad", a los fines pretendidos.
- 2) No deben comprometer el futuro de la Nación.
- 3) Deben conservarse dentro de los cánones de la moralidad internacional consensuada, recordando que la eticidad de medios tiene la calidad moral de los fines.

Todos estos criterios de selección deben ser precedidos por una actividad básica: el reconocer la real distribución del **poder** en el mundo y **particularmente importante** autoreconocer la propia posición en el **aquí y ahora**.

Adoptar esta actitud por parte de los gobiernos de esos países, en un mundo en que el proceso de democratización avanza, o lo que es lo mismo la mayor participación de las ciudadanías, requiere un esfuerzo de sinceramiento considerable.

Muchos años de encierro sobre sí mismos, de visiones parroquiales, de posturas grandilocuentes y fanfarronas, funcionales sólo para una mayor legitimidad de sus gobernantes, han

creado en muchos países una autopercepción errónea de su **poder**.

Es por ello que hablamos de un considerable cambio en lo cultural, tanto de gobernantes como de gobernados, sobre lo que hay que trabajar. Este cambio -es claro que su magnitud depende del país en cuestión- incidirá directamente sobre el abanico de alternativas a considerar.

Tal vez en este punto sea necesario subrayar algo que se desprende de mis reflexiones anteriores: la dimensión cultural es una más de las fuentes en donde surge la respectiva Política Exterior pero que es necesaria tenerla muy en cuenta para imprimirle efectividad, pues su muy frecuente ignorancia ha hecho incurrir, a países menores, en errores muy gruesos.

Insistiendo en que toda Política Exterior debe considerar la real tenencia de **poder** con que cuenta un país: no debe escapar de nuestra consideración, ni de los dirigentes de los países menores, que aquél brota de una relación subjetiva: **lo que yo pienso que tiene el otro frente a lo que el otro piensa que yo tengo**.

Por lo tanto es necesario tener un acabado conocimiento, hacer las rectificaciones si es necesario, de los mecanismos perceptivos propios y ajenos.

Pero ello por sí solo no nos da el cuadro completo de situación necesario para adoptar decisiones. Se debe tener en cuenta el marco de referencia o el contexto dentro del cual se produce la

interacción de los actores de interés. Por ende hay que trazar un "mapa de ruta" que nos advierta cuáles son los principales obstáculos para el logro de los fines del país menor o cuáles son los tramos donde se pueda avanzar sin mayores tropiezos.

También merece considerarse, como ya se expuso, que el **poder** de un Estado-Nación se compone de una sumatoria de recursos tangibles, como su posición geopolítica, más recursos intangibles, como la cohesión de su población -dejamos de lado en esta afirmación por razones expositivas el **cómo** se lo emplea-; tanto unos como los otros pesan en la dimensión total del poderío nacional.

En las dirigencias de países medianos o pequeños suele confundirse la proporción relativa de cada uno de ellos. Por ejemplo el "**prestigio**", calidad intrínsecamente no tangible, a veces insume todos los esfuerzos de la Nación, cuando se pone mucho menos atención a la acumulación de los instrumentos "sólidos" del **poder**,

plataforma imprescindible para hacer gala de tal prestigio.

En definitiva el **poder** de un país débil es como una semilla que encierra en sí misma toda la potencialidad del árbol que llegará a ser, siempre y cuando no se intente adelantar su crecimiento con un excesivo riego o se le seque por el olvido de darle una atención esmerada.

Tengamos para los países, camino a un mayor poder, teorías adecuadas y específicas a su posición relativa; de esa forma nos alejaremos de los mundos ficticios que se crean cuando se adoptan líneas de pensamiento ajenas.

Pero junto a ello se debe asumir criterios de racionalidad para la creación, proyección y utilización del poder relativo de esas naciones en un mundo de tan incierto futuro, que la conveniencia es siempre avanzar, a pasos cortos pero con la mirada en las estrellas. Tal vez así se atenúen la dureza de los dichos de Tucídides 2500 años atrás: **"Los fuertes hacen lo que pueden, los débiles sufren lo que deben"**.



BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ESCUDE, Carlos; "El realismo de los Estados débiles"; Ed. GEL; Bs. As.; 1995.
- BULL, Hedley; "The anarchical society: a study of Orden in World Politics"; Columbia University Press; N.Y.; 1977.
- RUSSELL, Roberto (comp.); "La Política Exterior argentina en el nuevo orden mundial"; Ed. GEL; Bs. As.; 1990.
- GILPIN, Robert; "War and Change in World Politics", Cambridge University Press; Cambridge; 1981.
- HOFFMAN, Stanley; "Jano y Minerva. Ensayos sobre la Guerra y la Paz"; Ed. GEL; Bs. As.; 1991.
- WALTZ, Kenneth; "Teoría de la Política Internacional"; Ed. GEL; Bs. As.; 1983.
- RUSSELL; Roberto; "Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la Política Exterior"; Ed. GEL; Bs. As.; 1992.
- TULCHIN; Joseph; "La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza"; Ed. Planeta; Bs. As.; 1990.
- ESCUDE; Carlos; "El realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina"; Ed. Planeta; Bs.As.; 1992.
- TOMASSINI, Luciano; "La política internacional en un mundo postmoderno"; Ed. GEL; Bs. As.; 1991.
- Diversos artículos aparecidos en varios números de "Foreign Affairs"; "The National Interest"; "América Latina Internacional".-

INVITACION

A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

- 1.- La Revista «Política y Estrategia» brinda sus páginas a los académicos, profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, chilenas o extranjeras, estudiosos de los temas relacionados con la Seguridad Nacional y la Defensa Nacional y los altos niveles de la política y estrategia, invitándolos a colaborar en la misión de difundir estos importantes temas a través de la publicación oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Económicas, Planificación Nacional del Desarrollo, Evaluación de Proyectos; Teoría Administrativa, Desarrollo Social, Administración Pública; Planificación Estratégica, Inteligencia Política Estratégica, Política de Defensa y Logística.
- 2.- Nuestra Academia, tiene como misión permanente, dentro de las actividades de extensión, «Difundir, de una manera amplia y participativa, las materias de seguridad y defensa nacional desde sus distintas perspectivas».
- 3.- Dentro de esta línea general, que sirve de eje orientador de nuestra publicación, están comprendidos los temas más relacionados con la seguridad y defensa nacional; de preferencia, los correspondientes a las siguientes ciencias y disciplinas que se investigan, enseñan y difunden en nuestra Academia:

Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Geopolítica, Seguridad Nacional; Economía, Economía de Defensa, Políticas
- 4.- Los trabajos o artículos que se remitan para su publicación en nuestra Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos.
- 5.- La Revista se reserva el derecho de publicar o no los artículos recibidos.
- 6.- Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, son de su exclusiva responsabilidad. Por lo tanto, no representan, necesariamente, la doctrina o el pensamiento de nuestra Academia.
- 7.- Con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la publicación de los trabajos que se reciba, se agradecerá atenerse a las siguientes normas:
 - Escritos a máquina o computador; adjuntado el diskette correspondiente.
 - 1 Original y 1 copia, tamaño carta, con una extensión, en lo posible, de no más de 20 páginas, doble

- Los gráficos deben tener también tamaño carta y estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra.
- Señalar a pie de página las citas textuales y las referencias como asimismo, la bibliografía consultada (al final del trabajo).
- Adjuntar un breve resumen (abstract) del tema, de una extensión máxima de ½ página tamaño carta.

9.- Los trabajos que, por alguna razón, no sean aprobados por el Consejo Editorial de nuestra revista, serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.

10.- Los trabajos deberán ser remitidos a la Dirección de esta Academia.



D | O | C | A

CARTAS

Defense Orientation Conference Association, Inc.

SUITE 200 • 9271 OLD KEENE MILL ROAD • BURKE, VIRGINIA 22015-4202 • (703)451-1200

April 24, 1998

Brigadier Gustavo Basso Cancino
Chief of Teaching Staff
ANEPE c/o American Embassy, Santiago
APO AA 34033

Dear General Basso:

On behalf of the 40 members privileged to attend our visit to Chile and specifically to ANEPE, thank you for taking time from your busy schedule to be with us. We appreciate your recognition of the importance of gaining firsthand information and insights into the working of your country.

DOCA members believe that an enlightened citizenry is a goal we need attain. We do not necessarily believe what the news media and our politicians tell us. Our members thus try to do more than their fair share of educating themselves through the help of people like yourself and visits with the staff of ANEPE. Our members then pass along their knowledge and interpretation to our elected representatives and other opinion leaders in their regions, in the hope that better decisions will be made in keeping our nations strong and secure.

We are firm believers in the importance of education and schedule one trip each year to our National Defense University with the intent of improving our understanding of the world and the complexity involved in making the correct decisions to preserve the freedoms that we all enjoy.

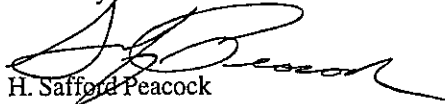
We applaud ANEPE for helping get the civilian and military together to improve dialogue and understanding. You play a vital role in your country's future. We appreciate the contributions you, Sra. Peña and Sr. Castro provided in improving our understanding of Chile today.

You can rest assured that the impressions of what we saw and heard are being carried back to the 19 states and 39 cities in which our 40 members who attended the trip reside.

We wish you and your colleagues continued success in enlightening the future leaders of Chile as they pass through your academy. We are sure that as a result of the knowledge they obtained, decision-making will be improved for the betterment of all involved.

Thank you again for helping make our visit the success it was.

Sincerely



H. Safford Peacock
Chairman

HPS/njs



DEPARTMENT OF THE AIR FORCE
AIR UNIVERSITY (AETC)

Major General Timothy A. Kinnan
Commandant, Air War College
325 Chennault Circle
Maxwell AFB AL 36112-6427

Brigadier General Roberto Arancibia Clavel
Academie Nacional de Estudios Politicos y Estrategicos (ANEPE)
Eleodor Yanez 2760 Providencia
Santiago, Chile

Dear General Arancibia

I wish to express my great appreciation for your personal role in making possible the recent visit to ANEPE by the faculty and students of the of the Air War College Class of 1998. Your personal meeting with the group was gracious and deeply appreciated. Equally instructive and impressive was the superb treatment received during their tour of your facilities, and the briefings given by Colonel Carlos Castro, Mrs. Marisol Pena, and Mr. Andres Passicot. The opportunity to inspect your institution provided a unique exchange of views and operational expertise with your personnel.

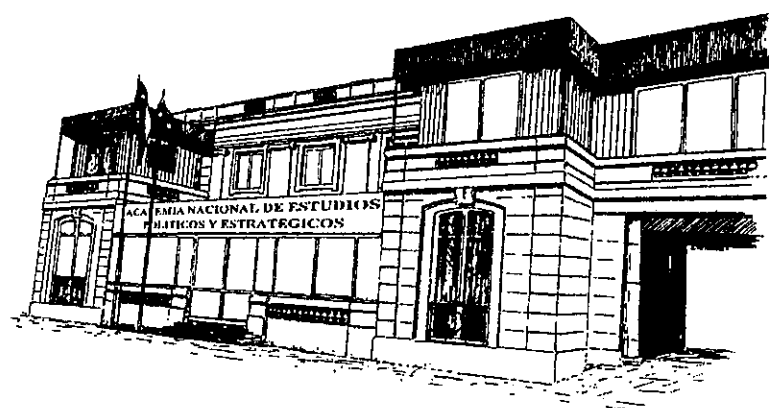
Again, on behalf of the faculty and students of the Air War College, thank you for your hospitality. I hope we can return to visit in years to come.

Sincerely

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Timothy Kinnan", is written over a large, stylized, handwritten "X" or checkmark.

TIMOTHY KINNAN /
Major General, USAF
Commandant

ACONTECER



ACADEMICO

PRESENTACION DE NUEVOS ALUMNOS

La presentación de los nuevos alumnos de los Cursos Regulares correspondientes al primer semestre de 1998, comenzó el día 6 de Marzo con la llegada de los alumnos que conforman el Primer Curso de Alto Mando, el cual quedó integrado por: 6 Oficiales de Ejército, 3 Oficiales de la Armada y 3 Oficiales de la Fuerza Aérea de Chile.

Administración Pública, Fuerzas Armadas, Carabineros, Investigaciones y Gendarmería, como también un Oficial del Ejército del Ecuador. La finalidad del curso es entregar a los alumnos los conocimientos fundamentales de Seguridad y Defensa Nacional de Chile y la materialización de esos conceptos en el ámbito político-estra-



El Director y Subdirector de la Academia dan la bienvenida a los alumnos del Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos.

El objetivo del curso es actualizar a los alumnos en los conocimientos de la situación mundial, continental, vecinal y nacional que les permita tener una clara visión de la posición y capacidad político-estratégica de Chile en cada uno de esos escenarios y perfeccionar su capacidad para desempeñarse en organismos del ámbito político-estratégico de las Fuerzas Armadas.

Posteriormente, el día 13 de Marzo, fueron recibidos los 20 alumnos del Primer Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, provenientes de los diferentes organismos de la

tégico, que les permita comprender la misión, organización y funcionamiento de los organismos que conforman la estructura superior de la Defensa Nacional, su relación con el Desarrollo Nacional y los procesos de análisis y planificación que se emplean en este nivel para utilizarlos en sus organismos de procedencia o en la actividad que desempeñan, en beneficio de la Seguridad y Defensa del país.

Los alumnos de ambos cursos fueron recibidos por el Director, Subdirector y Cuerpo Docente de la ANEPE.

PROFESOR DE LA ANEPE PARTICIPA EN JORNADAS ACADEMICAS EN EE.UU.

El Profesor de la ANEPE, BGL. Fernando Arancibia Reyes participó, en representación del Instituto, en las Jornadas Académicas que se desarrollaron entre el 9 y el 27 de Marzo en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHED), Washington, D.C.



DELEGACION DE LA ORGANIZACION NORTEAMERICANA DE CIVILES INTERESADOS EN DEFENSA VISITO LA ACADEMIA

Una visita a nuestra Academia realizó el día 10 de Marzo una delegación de 40 personas que conforman la Organización Norteamericana de civiles interesados en la Defensa, denominada D.O.C.A. (Defense Orientation Conference Association). La delegación fue recibida por el Director de la Academia y el Cuerpo Docente, oportunidad en la cual se desarrolló una presentación de aspectos relevantes del quehacer nacional y en particular del Libro de la



Defensa Nacional de Chile, a cargo de los profesores Sra. Marisol Peña Torres, BGR. Gustavo Basso Cancino y CRL. AV. (A) Carlos Castro Sauritain.

D.O.C.A. es una asociación sin fines de lucro, fundada el 30 de Marzo de 1952, dedicada a la causa de la Defensa y Seguridad de los Estados Unidos, sin partidismos especiales de ningún servicio militar. Sus miembros son ciudadanos que han demostrado preocupación y un interés especial por la Defensa Nacional. Los integrantes se educan a través de viajes a terreno auspiciados por la Asociación.



El encargado de la delegación hace entrega al Director de la Academia de un recuerdo de la D.O.C.A.

VISITA DEL AIR WAR COLLEGE DE ESTADOS UNIDOS

Una delegación del Air War College de Estados Unidos realizó una visita a la ANEPE el pasado 12 de marzo como parte del programa de su visita a nuestro país. El grupo, que realizó una gira por varios países de Sudamérica, se reunió con los Profesores de la Academia, quienes



La delegación del Air War College de los EE.UU. durante la exposición de actualidad nacional realizada en el auditorio de nuestra Academia



expusieron sobre la actualidad militar, política, económica y social desde el punto de vista de la Seguridad y la Defensa, y contestaron las preguntas e inquietudes de los visitantes.

MINISTRO DE DEFENSA INAUGURO AÑO LECTIVO DE LAS ACADEMIAS

En el Edificio Diego Portales se efectuó el día 17 de marzo el acto académico con el que el Sr. Ministro de Defensa Nacional, don Raúl Troncoso Castillo, inauguró el Año Lectivo de las

Academias de las Fuerzas Armadas. A la ceremonia asistieron el Director de la Academia, Profesores y alumnos del Curso de Alto Mando de la ANEPE.

DIRECTOR DE LA ANEPE PARTICIPO EN SIMPOSIUM EN VIENA

El día 19 de marzo viajó a Austria el Director de la Academia, donde participó en un Simposium organizado por la Universidad de Viena junto con la Embajada de Chile en Austria.

En el Simposium, que se desarrolló los días 26 y 27 en la ciudad de Viena, el Director de la ANEPE expuso sobre el tema: "La Política de Seguridad Nacional en Chile".

INICIO DEL DIPLOMADO EN SEGURIDAD Y DEFENSA

El día 31 de marzo se llevó a efecto en nuestra Academia la recepción de los alumnos del Curso Diplomado en Seguridad y Defensa, conformado por 30 profesionales, alumnos universitarios, Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, en servicio activo y en retiro, interesados en los estudios relacionados con el tema.

Este Curso, de dos semestres de duración, que se imparte en horas vespertinas, tiene por finalidad proporcionar a los alumnos los conceptos esenciales que los capaciten en la comprensión de los elementos fundamentales relacionados con la Seguridad y Defensa.



CONFERENCIA SOBRE LA OTAN



regulares de la ANEPE se realizó, el día 1º de abril, una conferencia sobre "La Organización del Tratado del Atlántico Norte" (OTAN), dictada por el Coronel Arturo Contreras Polgatti, la que comprendió, además, un interesante foro dirigido por el Profesor de la ANEPE, MGL. Juan Guillermo Toro Dávila.

Con la finalidad de complementar los planes de estudios de los cursos

CLASE MAGISTRAL

Con una Clase Magistral dictada por el Excelentísimo Señor Presidente de la Corte Suprema, Don Roberto Dávila Díaz, sobre el tema "Reforma Judicial y Modernización del Estado", la ANEPE dio inicio a su año Académico 1998, el pasado 3 de abril.



En la oportunidad hizo uso de la palabra el Director de la Academia



quien se refirió a la actualidad e importancia del tema de la conferencia y a la contribución de ésta a la enseñanza y al aprendizaje de los alumnos del Instituto.

Este acto académico contó con la asistencia de autoridades, rectores de universidades, directores de institutos, agregados militares de países amigos, profesores y alumnos.

TRABAJO DE INVESTIGACION

El día 7 de abril se realizó la exposición del trabajo de investigación sobre el tema: "Efectos de la Integración Minera en la Seguridad Nacional" presentada por el MGL. Alejandro Medina Lois y el Sr. Juan Vadell Gana.

Al término de dicha exposición el Profesor de la ANEPE, Brigadier Joaquín Valenzuela Machado efectuó un interesante comentario de dicho trabajo.

CONFERENCIA PARA ALUMNOS EXTRANJEROS

El 9 de abril de 1998 el Profesor de esta Academia, Brigadier General Fernando Arancibia Reyes, dictó, en la Universidad Católica de Chile, una conferencia para un grupo de alumnos de la Universidad de California.

(EE. UU.) que concurren a un Centro de Estudios que mantienen en el país. El tema fue **"UNA VISION CASTRENSE DE LA RELACION CIVIL MILITAR EN CHILE EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX"**

EXPOSICION DE ACTIVIDADES QUE DESARROLLARA LA ANEPE DURANTE 1998

El día 14 de abril se desarrolló un acto académico en que el Director de la ANEPE expuso al Sr. Ministro de Defensa Nacional, Don Raúl Troncoso Castillo, y a los Subsecretarios de la Cartera, al Jefe del Estado Mayor de

la Defensa Nacional y a los integrantes del Gabinete del Sr. Ministro de Defensa, el Plan de Actividades que desarrollará la Academia durante el presente año.

VIAJE DE ESTUDIOS AL NORTE DEL PAIS

Un viaje de estudios a la Primera Región del país realizaron, entre el 20 y el 24 de abril, los alumnos del Primer Curso de Alto Mando y del Primer Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos.

La gira de estudios se inició en la ciudad de Iquique, donde los alumnos



asistieron a exposiciones en el 1er. Cuerpo de Ejército, en la 1ra. Brigada Aérea, y en la IVa. Zona Naval. En Arica, los alumnos visitaron unidades militares, el Morro de Arica y su Museo y realizaron excursiones de conocimiento turístico a lugares de interés.

Dentro de las actividades de extensión, los profesores de la ANEPE Juan G. Toro Dávila, Gustavo Basso Cancino y José Cáceres González, desarrollaron jornadas académicas con representantes de la Universidad Arturo

Prat de Iquique, y de la Universidad de Tarapacá, en Arica, cuyo tema fue "El Libro de la Defensa Nacional de Chile".



JORNADA ACADEMICA

En el auditorium de nuestra Academia se desarrolló, el día 28 de abril, una Jornada Académica sobre el tema: "Campo de Hielo Sur". Expusieron en esta ocasión la Embajadora, Srta. María Teresa Infante Caffi, Directora de Fronteras y Límites del Estado; BGL.

Enrique Gillmore Callejas; y el Explorador Sr. Eduardo García Soto.

Durante esta Jornada Académica se desempeñó como moderador el Profesor de la ANEPE, Dn. Carlos Castro Sauritain.



SIMPOSIO DE RELACIONES CIVILES-MILITARES

Desde el 28 al 30 de Abril de 1998, el Director de la Academia, BGL. Roberto Arancibia Clavel, participó en el simposio de relaciones Civiles-Militares **"Apoyando la Democracia a través de la Cooperación"**, el cual se llevó a efecto en la ciudad de Buenos Aires, bajo el auspicio del Ministerio de Defensa de la República Argentina; Comando Sur de los Estados Unidos; y del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

El objetivo del simposio se centró principalmente en permitir a los líderes civiles, militares y académicos, tratar temas importantes concernientes a las relaciones civiles militares en todas las regiones de América y la necesidad de

incorporar la participación militar en el desarrollo de estrategias nacionales pertinentes. La concurrencia a este simposio fue exclusivamente por invitación y cerrado al público en general.

Esta actividad contó con la presencia de más de 200 representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Paraguay, Perú, Surinam, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela, los cuales además de participar de las charlas ofrecidas por los conferenciantes invitados, participaron activamente en los diferentes paneles y grupos de discusión.



En la foto se observa un aspecto general de los participantes en este Simposio de Relaciones Civiles-Militares, realizado en la ciudad de Buenos Aires, entre los días 28 al 30 de Abril de 1998

- Diseño y producción de aeronaves
- Mantenimiento de aviones, motores y accesorios
- Fabricación de piezas y partes aeronáuticas



Av. José Miguel Carrera 11087 Fónos: 5282823 5282735 5282599 Fax: (562) 528 2699 Santiago Chile.

MUTUALIDAD DEL EJERCITO Y AVIACION



**80 años al servicio de sus asegurados
en servicio activo y retiro
1917 - 1997**

