

TRANSFORMACIONES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA: UNA VISIÓN EN EL VIGÉSIMO ANIVERSARIO DEL CESIM



TRANSFORMACIONES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA: UNA VISIÓN EN EL VIGÉSIMO ANIVERSARIO DEL CESIM



Compilación

Coronel Diego Jiménez Ramírez

Director

Centro de Estudios e Investigaciones Militares

María Ignacia Matus Matus

Periodista Área de Extensión y Difusión Académica

Transformaciones en el ámbito de la seguridad y defensa:
Una visión en el vigésimo aniversario del CESIM
CESIM-IEI

Derechos Reservados

Registro de Propiedad Intelectual N° 248.148

I.S.B.N. 978-956-7527-74-8

1ª Edición, diciembre 2014

Santiago de Chile

Impreso en el Instituto Geográfico Militar

Todos los artículos son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el pensamiento, doctrina o posición oficial del CESIM o del Ejército de Chile.

ÍNDICE

Presentación

CRL. Diego Jiménez 7

Prólogo

Ricardo Israel 11

Seguridad internacional: ¿Qué veinte años no es nada?

Walter Sánchez 17

La responsabilidad de proteger. ¿Evolución del derecho internacional?

Implicancias para Chile

Astrid Espaliat 39

Desafíos y oportunidades de la vinculación entre la política exterior y la política de defensa de Chile

Jorge Riquelme y Juan Pablo Rosso 57

Cambios de paradigmas en las teorías de las relaciones internacionales; entornos estratégicos y sus implicancias sobre el instrumento militar

CRL. Rodolfo Martinic 69

De la transición política a la subordinación militar.

Relaciones político-militares y civil-militares

GDD Juan Carlos Salgado 85

La era de las sorpresas estratégicas

Cristián Faundes 103

El Pacífico: Una visión desde Chile en el contexto de la seguridad

GDE Óscar Izurieta 119

Seguridad y estrategia en África Occidental: Notas para el análisis de la política exterior y de defensa de Nigeria

Eduardo Carreño 139

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) el 12 de diciembre de 2014 cumple 20 años de existencia, ocasión especial en la que presentamos este libro, como una forma de destacar aquellos temas que han sido y constituyen parte de nuestro permanente quehacer profesional.

Como centro institucional, que alberga, estimula y difunde la investigación y el pensamiento en materias vinculadas a la seguridad y defensa hemos querido conmemorar este nuevo aniversario, entregando para la consideración de los lectores una obra elaborada en conjunto con el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI), entidad con la cual mantenemos desde nuestros inicios un nutrido y estrecho intercambio académico. Aprovecho esta oportunidad para agradecer sinceramente a los académicos que integran el instituto y, en especial a su director, Dr. Walter Sánchez.

La presente publicación recopila diversos artículos escritos por destacados investigadores nacionales, quienes, con su trayectoria y vasta experiencia en las respectivas materias, dan cuenta de las transformaciones y el estado actual de temáticas relativas a la seguridad y defensa en diversas áreas, que consideramos de interés y vigencia nacional e internacional.

Tanto el CESIM como el IEI dedican parte importante de sus esfuerzos académicos al seguimiento y análisis de las múltiples y variadas circunstancias y factores que interactúan e inciden en el sistema internacional contemporáneo, diseñado bajo una óptica global de características en permanente evolución.

Justamente, la interdependencia compleja y por tanto, el debilitamiento progresivo de la distinción entre lo correspondiente a la esfera interna y lo internacional, sellan una marcada tendencia a estructurar nuevas formas de

relaciones, en las que aparecen cada vez con más fuerza nuevos actores no estatales.

En este contexto, la cooperación para enfrentar los conflictos en sus diversos campos se fortalece, ya sea mediante el multilateralismo y/o el bilateralismo, ámbito en que los aspectos de seguridad y defensa desempeñan un rol trascendental, configurando los riesgos y amenazas que es necesario enfrentar en un escenario que cambia profunda y constantemente.

Efectivamente, existe una opinión generalizada de que nos enfrentamos a un *megacambio* de todo lo que sucede a nuestro alrededor; la demografía, la tecnología, el medioambiente, el reto energético, el debilitamiento de las fronteras nacionales y geográficas, las relaciones de poder, los variados conflictos y tensiones en diversas partes del mundo –entre otros aspectos–, todos ellos factores que crean un panorama en el que predecir sucesos o escenarios constituye todo un desafío.

El objetivo planteado para esta publicación fue reflejar los principales cambios producidos en los últimos 20 años en el ámbito de la comunidad internacional, en aspectos tales como la situación de los actores estatales o intergubernamentales y no gubernamentales, las realidades de cooperación y conflicto desarrolladas, los desafíos y esfuerzos de la política exterior y su estrecha vinculación con la política de defensa, la evolución del derecho internacional, visiones de distintas realidades regionales y cómo enfrentan sus desafíos, entre otros temas.

En síntesis, en este amplio contexto, evidenciar cómo los aspectos de seguridad y defensa, así como los desafíos estratégicos, han debido adaptarse a este entorno dinámico. Además, brindar un espacio de reflexión para estudiar escenarios posibles y diseñar estrategias de largo plazo, a fin de anticiparse a riesgos, como también crear las condiciones para usar oportunamente aquellas oportunidades que se presenten.

La compilación de los artículos del presente texto y, por cierto, la excelencia de sus autores permiten dar una amplia mirada a la evolución de estas temáticas en el último tiempo, las cuales además han estado asociadas al trabajo profesional de ambos centros.

Finalmente, reitero nuestro agradecimiento al IEl de la Universidad de Chile, como también a todos quienes a lo largo de estos 20 años de existencia del CESIM nos han acompañado con su aporte intelectual, especial motivación y entusiasmo para prestigiar nuestras publicaciones, investigaciones y actividades de extensión, comprometiéndonos a seguir trabajando para mantener vivo nuestros vínculos, los que constituyen el eje principal de nuestros esfuerzos.

Diego Jiménez Ramírez

Coronel

DIRECTOR CESIM

PRÓLOGO

El Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) conmemora 20 años de existencia. Con la colaboración del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI) decidió compilar artículos que reflejan temáticas que han sido parte de su quehacer académico, y que han contribuido a cimentar el merecido prestigio que tiene como Centro de Estudios especializado en temas tales como seguridad, defensa, estrategia y relaciones internacionales, entre otros.

Son 20 años que, además, han coincidido con cambios de era en el mundo, que probablemente son vinculables a lo que se origina con la desaparición de la Unión Soviética y la adición del componente de seguridad a los factores económicos que habían caracterizado el proceso histórico conocido como globalización, a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos.

Lo anterior no es trivial, toda vez que los siglos históricos no tienen por qué ser necesariamente iguales a una cronología determinada. Eso fue lo que se discutió a propósito de la duración, no en años sino en términos históricos del siglo XX, argumentando algunos que este iba desde 1914 hasta 1991, ya que con anterioridad a la Primera Guerra Mundial, el mundo era europeo y una prolongación de la *Belle Epoque* al mismo tiempo que la desaparición de la ex Unión Soviética inaugura un período nuevo con una sola superpotencia.

Quienes estaban en una posición diferente señalaban que el siglo XX realmente terminó con los atentados a las Torres Gemelas, toda vez que independientemente de si su sistema político era o no democrático y si su sistema económico era estatista o de libre mercado, el denominador común de todos los ensayos políticos de poder era la búsqueda de la modernización, hasta que apareció una alternativa que la rechazaba del todo, y lo hizo visible con el ataque a sus símbolos más llamativos.

Sin embargo, todos los analistas coinciden en que en las dos décadas que conmemora el CESIM han tenido lugar cambios profundos, y por ello esta visión de transformaciones en el ámbito de la seguridad y defensa es un bienvenido y oportuno aporte. Es además una necesidad, toda vez que lo habitual es tratar de entender nuevas realidades con los instrumentos conceptuales desarrollados y aprendidos en circunstancias que ya se han modificado, lo que dificulta su comprensión y explicación, ya que ante la falta de conceptos nuevos se tiende a utilizar el “pos” (ej. posmoderno, poscomunismo, etc.) , lo que muchas veces dificulta en vez de favorecer el entendimiento de las nuevas circunstancias y factores.

Desde la presentación, el coronel Diego Jiménez, Director de la institución, nos ingresa a lo que califica de “megacambio” en nuestro entorno y que abarca la demografía, la tecnología, la energía, el medioambiente, el debilitamiento de fronteras y la variedad de conflictos en diversas partes del mundo.

Es también lo que hace el internacionalista y Director del IEI, Dr. Walter Sánchez, al preocuparse de los cambios en el escenario mundial en los últimos 20 años, desde la perspectiva de la seguridad internacional a través del análisis de diversas variables que han incidido en un sistema internacional, que ha sido a la vez objeto y sujeto de transformaciones que se caracterizan por su dinamismo.

En su artículo relacionado con la responsabilidad de proteger, incluyendo las implicancias para Chile, la profesora Astrid Espaliat se refiere a una situación generalizada donde la población civil se ha convertido en estas décadas en la gran víctima de los conflictos surgidos al interior de los Estados, donde nombres como Ruanda, Srebrenica y Somalia son conocidas muestras de inactividad de la comunidad internacional. Es lo anterior lo que conduce a la responsabilidad de proteger, aceptada por los países en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005, que establece la obligación estatal de proteger a la población del genocidio, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y cuando el país donde tienen lugar estos hechos no actúe, le corresponderá hacerlo a la comunidad internacional.

Agrega que esta responsabilidad de proteger no ha traído consigo un cambio al derecho internacional, a lo que me permitiría agregar que también es cierto de muchos principios e instituciones que desarrollados bajo la Guerra Fría han adquirido sobrevida en condiciones de globalización, sin adaptarse todavía al cambio. Por lo demás, aunque establecida la responsabilidad de

proteger, no siempre se ha podido actuar en la prevención o reacción frente a los crímenes cometidos, como tampoco se ha tenido éxito en la reconstrucción de las sociedades afectadas.

Los analistas Jorge Riquelme y Juan Pablo Rosso abordan el tema de los desafíos y oportunidades de la vinculación entre la política exterior y la política de defensa de Chile. Afirman que este acomodo no ha sido fácil en el campo de las políticas públicas, situando “el principal obstáculo” para una adecuada coordinación en un elemento cultural, toda vez que ni en el Estado ni en la sociedad se ha asumido como un principio básico el que las actividades internacionales de la defensa son materia de política exterior, a la vez que características institucionales y una historia de desconfianza dificulta la coordinación de ambas áreas.

Se puede agregar también la necesidad de lograr una visión estratégica que integre a ambos sectores en forma coordinada junto a la carencia de una institucionalización a nivel político en la asesoría a la presidencia de la república. Para Chile, argumentan los autores, el costo de no adaptarse a nuevas realidades estratégicas y la carencia de una estrecha coordinación entre Cancillería y Defensa se expresa en *“oportunidades perdidas y una menor seguridad”*, ya que *“la parcelación de las relaciones internacionales... sin mayor coordinación a nivel estratégico, resulta arriesgado en el escenario que enfrenta Chile”*.

El coronel y magíster en ciencia política, Rodolfo Martinic, se refiere a los cambios de paradigmas en las teorías de las relaciones internacionales, desde la óptica de los entornos estratégicos y sus implicancias sobre el instrumento militar. Martinic nos introduce a un debate donde distintas visiones afirman el cuestionamiento que la globalización trae consigo al orden que surge de la Paz de Westfalia, mientras que otros afirman que esa perspectiva ha sido “sobredimensionada” ya que serían todavía los Estados los que dominan el “ambiente estratégico”.

Martinic expone una descripción sobre el entorno estratégico de seguridad y defensa a modo de escenario para la aplicación de las teorías, afirmando que es esa configuración la que establece el marco de actuación del instrumento militar. Aceptando las diferencias entre unas y otras, estima que en Sudamérica existirían al menos tres debates conceptuales pendientes, superados ya por los países desarrollados. El primero se refiere a definiciones conceptuales y operacionales sobre amenazas y riesgos a la seguridad; el segundo, es institucional y se refiere al avance de la visión sobre la indivisibilidad de la seguridad.

dad; y el tercero y último, se refiere a que las tendencias muestran la creciente dimensión internacional de la defensa y por lo tanto, el desafío pendiente de un diseño integrado con la política exterior.

En su artículo sobre las relaciones político-militares y civil-militares, el general de división y magíster en ciencias militares, Juan Carlos Salgado, nos escribe sobre un período que él define como *“de la transición política a la subordinación militar”*.

Lo ve como un caso especial, *“único en la historia de Latinoamérica”*, enmarcado en lo que Huntington llama la tercera ola de democratización. Salgado nos relata cómo las demandas de la sociedad al Estado inciden en las relaciones político-militares, citando como ejemplos de los últimos años, temas como la transparencia, la probidad y la igualdad de género, es decir, la respuesta de las instituciones militares a requerimientos de la sociedad más que de la autoridad política, ya que esta también ha tenido que adaptarse a estos y otros temas.

El autor aporta un modelo de su creación, una matriz de interacción, con figuras que corresponden a la relación entre el Estado, la sociedad civil y las Fuerzas Armadas. Concluye en que existe un consenso que las Fuerzas Armadas no pueden ir a un ritmo *“más rápido que la sociedad a la cual sirven”* como también que el respaldo de las *“sucesivas autoridades de defensa”* ha contribuido a que *“la percepción de la sociedad respecto de las Fuerzas Armadas haya recuperado”* los altos niveles de aprobación que históricamente han tenido.

El periodista y magíster en ciencias militares Cristián Faundes se interesa en lo que titula *“La Era de las Sorpresas Estratégicas”*, donde parte por invitar al lector a mirar los últimos 20 años a través de lo que ocurre a partir del término de la Guerra Fría y los avances tecnológicos que se han venido gestando y consolidando. Su objetivo es identificar los elementos determinantes que inciden en la conceptualización de la seguridad y la defensa, observando los cambios en dos períodos diferenciados: el primero desde 1989 hasta el 2001, y el segundo desde entonces al presente, situando el quiebre en los atentados terroristas del 11-S.

Es al final donde presenta su balance en que define a esta era como una de sorpresas estratégicas, a partir de la adaptación continua de los actores del escenario internacional ante dos cambios profundos: la ampliación del concepto seguridad que trasciende el ámbito de lo militar; y la afirmación que

la guerra como instrumento de la política traspasa la barrera de lo militar. El denominador común sería un escenario caracterizado por la incertidumbre, donde la victoria militar por sí sola ya no es sinónimo de triunfo.

El ex Comandante en Jefe del Ejército y ex Subsecretario de Defensa, Óscar Izurieta, nos aporta una visión desde Chile del Pacífico en el contexto de la seguridad. Nos advierte que no se centrará en la tradicional región Asia-Pacífico, sino que al tomar una óptica desde nuestro país, su mirada es sobre el conjunto de la Cuenca del Pacífico. Describe, también, en términos generales las características de la Cuenca, su importancia, los principales problemas de seguridad y la forma cómo son procesados. En este mismo trabajo, se preocupa de perfilar los intereses nacionales al igual que los objetivos de política exterior, incluyendo las implicancias diplomáticas, económicas y estratégicas que se derivan de nuestra posición geográfica.

El general Izurieta nos pone frente a este gran acontecimiento geopolítico de ribetes históricos como lo es el desplazamiento del eje desde el Atlántico y el Mediterráneo hacia el Pacífico, cuyos factores más visibles son el desarrollo económico así como el peso demográfico y político. Como su mirada incluye al conflicto, los más complejos hoy a nivel global se ubican en la ribera asiática de la cuenca, con países pequeños como actores, pero sobre todo, la disputa creciente entre EE.UU. y China por la supremacía en Asia-Pacífico, aunque en ambos se percibe, al menos en el mediano plazo, una voluntad de mantener una situación de estabilidad. Culmina afirmando que para Chile, la primera prioridad desde el punto de vista de sus intereses de seguridad, es la ribera americana de la cuenca.

El artículo del doctorando en relaciones internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, Eduardo Carreño, se vuelca hacia la seguridad y estrategia en África occidental, sobre todo, el análisis de la política exterior y de defensa de Nigeria. En la perspectiva de la seguridad regional, sitúa los desafíos como derivación de la artificialidad de fronteras poscoloniales, agregando que los disturbios civiles, la economía, la violencia y la insurgencia armada son las principales amenazas a esa seguridad.

Concluye que la construcción de una firme arquitectura de seguridad en África Occidental depende, entre otros factores, *“del apoyo de Naciones Unidas, la cooperación subregional y la voluntad política de los Estados miembros”*.

Terminada esta revisión de los artículos que componen esta publicación habría que decir que quizás otro aporte de esta visión de la seguridad y defensa en el vigésimo aniversario del CESIM es su oportunidad, toda vez que estas dos décadas recogen cambios trascendentales que se han dado en el mundo, pero que quizás concluyen para dar espacio a otro escenario en los mismos días que se publica este libro.

En efecto, no solo necesitamos conceptos e instituciones que reflejen de mejor forma al mundo que surgió después de la caída del Muro de Berlín y de los atentados del 11-S, con la dificultad que las eras históricas se reconocen después que terminan, a veces mucho después, lo que es cierto tanto del Renacimiento como de la Guerra Fría.

Sin embargo, en el 2014 somos testigos de cómo se están reconfigurando las fronteras coloniales en el Medio Oriente, cómo resurge el conflicto entre sunitas y chiítas, las dudas que tiene EE.UU. de ejercer su rol de superpotencia, y cómo el mundo se hace más multilateral en la resolución de conflictos. En otras palabras, EE.UU. pierde influencia, pero nadie ocupa por ahora ese lugar. También somos testigos de un desorden global, de una especie de repetición en distintas áreas de la Guerra de los 30 años en la Europa de hace algunos siglos en versión moderna, y por sobre todo, de cambios fundamentales tales como la extensión del poder a una creciente cantidad de actores estatales, no estatales y otros con pretensión de ejercer un poder estatal transterritorial como es el caso de ISIS.

Sin embargo, paralelo a una pérdida de importancia de Europa y la reaparición del conflicto este-oeste en Ucrania, hay estabilidad en América Latina y una parte de África.

Estamos quizás a punto de iniciar otro período, y en unos 20 años más, necesitaremos otro libro para saber si el resultado fue un mundo más o menos pacífico, más o menos próspero y con mayor o menor capacidad para resolver sus conflictos.

Dr. Ricardo Israel Zipper

Abogado, PhD. en Ciencia Política

Santiago de Chile, diciembre 2014.

SEGURIDAD INTERNACIONAL: ¿QUÉ VEINTE AÑOS NO ES NADA?

Walter Sánchez González*

INTRODUCCIÓN

VEINTE AÑOS DE CAMBIOS HISTÓRICOS EN LA GOBERNANZA GLOBAL

Desde la creación de CESIM, la teoría y la práctica de la seguridad internacional se transformaron y para este ensayo, como reza el título, “veinte años” han sido demasiado. Lo inesperado ocurrió. Ha sido un período crucial que coincide con la transición del poder mundial y las teorías que lo examinan, por lo mismo su aporte ha sido indispensable.¹ En el futuro continuarán las sorpresas en los escenarios geopolíticos y su impacto en la seguridad internacional. Un mayor aumento en los niveles de incertidumbre global y regional, es un pronóstico garantizado.

El CESIM, durante veinte años ha sido un aporte fecundo al debate sobre esta problemática y sus actividades académicas así lo demuestran. Los laberintos por los que atraviesan los estudios de la seguridad y defensa, así como sus cambiantes entornos macroestratégicos han sido escudriñados en forma sistemática y silenciosa. Sus fundadores y su actual dirección tienen razones para sentirse orgullosos de la fecha conmemorativa de su creación un 12 de diciembre del año 1994.

El presente artículo abordará los siguientes temas:

1. Boceto del giro histórico y geopolítico.
2. La seguridad en jaque: El multipolarismo: entre el uni, el multi y el apolarismo
3. El “ensanchamiento” sin límites del concepto de seguridad internacional.
4. El mapa de Barry Buzan y la emergente comunidad epistémica.
5. Rampas en red con blancos móviles: un arco iris de seguridades.
6. ¿Refundar o mejorar el *status quo*?

* Ph. D. en Ciencia Política y Master of Arts, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Licenciado en educación y profesor de Filosofía, Universidad Católica de Valparaíso. Actualmente se desempeña como director del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Chile.

1 NYE, Joseph Jr. (2011) *The future of Power*, Public Affairs New York. El capítulo 2 está dedicado examinar los cambios en la naturaleza de la guerra y el poder militar.

El año 2014 se celebraron 25 años de la caída del Muro de Berlín, un 9 de noviembre de 1989 y los veinte desde de la creación de CESIM, ambas conmemoraciones si bien muy distintas no son hechos desligados entre sí. En aquel entonces, era necesario crear un espacio de análisis y debates sobre las implicancias geopolíticas que tenían estas megatendencias, después de la caída de varios “muros” y su impacto para el mundo y Chile.

UN BOCETO DEL GIRO HISTÓRICO Y GEOPOLÍTICO

El año 1991, la hoz y el martillo descendieron sin pena ni gloria desde las cúpulas del Kremlin, en una gélida noche del 25 de diciembre. Ese día Gorbachov anunció su dimisión y la desintegración de la URSS. Un giro histórico inesperado y de consecuencias intersistémicas.

El triunfo sobre la Guerra Fría, de EE.UU. y sus aliados iniciaron el ciclo fugaz del unipolarismo que capturó la imaginación de los líderes mundiales y coloreó todas las pantallas de Occidente. Junto con la caída del Muro de Berlín, cayeron las barreras del racismo y Mandela después de 27 años encarcelado, ganó las elecciones en Sudáfrica el año 1994. La mayor sorpresa se produjo a inicios del siglo XXI, sin duda la más mediática: el derrumbe de las Torres Gemelas el 11 de septiembre, 2001. Por un momento como escribió *Le Monde* “*Todos somos americanos*”.

Otros iconos del poder financiero se derrumbaron, quebraron las bolsas y cayeron las torres del capitalismo financiero. El publicitado choque de las civilizaciones previsto por Huntington quedó pendiente, al igual que el triunfo del mercado y la democracia, pronosticado por Fukuyama. Estos procesos se irradiaron, pero no ocurrieron de la forma lineal como fueron previstos, demostrando de esta manera que lo impensable volvió a ocurrir. El 15 de diciembre del año 2003, Saddam Hussein, el objetivo número uno de George Bush, padre, fue capturado y se anunció oficialmente que “*el tirano está preso*”. Tony Blair fue el primer líder de la coalición que anunció “*un nuevo amanecer para Irak*”. Aún en espera.

Para Chile estos acontecimientos fueron modelando sus principios rectores y su agenda internacional. De hecho “los conflictos vecinales de Lagos” durante el 2004, fueron frecuentes en particular, con Kichner a causa de los cortes de gas de Argentina a Chile. El año 2006, La Paz firmó un contrato para vender gas a Argentina, pero se negó la reventa a Chile. La fórmula –gas por mar– fue rechazada por todas las partes. La Moneda utilizó todos los medios, pero sin éxito, para bajar el perfil a esos acontecimientos. Eran crisis entre privados y se trató de desgasificar las vinculaciones vecinales, buscando una dualidad de agendas, la histórico-política y la conveniencia económica. A río revuelto

aprovechó la coyuntura y el año 2008 demandó a Chile ante la Corte Internacional de Justicia, reclamando una delimitación marítima que Chile consideraba plenamente establecida. Como se sabe a consecuencia de otro fallo internacional adverso, Chile perdió una zona de alta mar importante para su proyección marítima.

En medio de una “paz fría” con altos y bajos de la relación bilateral chileno-peruanas, el Palacio Quemado y Evo Morales ganaron fuerza y publicitaron a todo micrófono su demanda por una salida soberana al océano Pacífico. Su exitosa campaña fabricó la imagen de Chile como la del gigante egoísta y los chilenos como los peores enemigos de su pueblo y los causantes de su miseria y subdesarrollo. Así Morales fue construyendo un discurso jurídico y una narrativa comunicacional capaz de derretir hasta los glaciales chilenos. De facto, internacionalizó su ambición de acceso al Pacífico y sin enfrentar batallas espera ganar la guerra. Esta demanda *sui generis* contra Chile, era la guinda de la torta en un escenario vecinal adverso, usando y abusando del mismo tribunal donde habíamos perdido contra el Perú.

Evo Morales esperó cinco años después que lo hiciera Perú para interponer su propia demanda. Durante la conmemoración del Día del Mar, 23 de marzo de 2013, lo anunció y un mes después la interpuso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Una demanda fabricada “*artificiosa y revierte un proceso de diálogo constructivo*”, según el canciller Muñoz. Bolivia contrató a los mejores estudios de abogados y consultores comunicacionales, el gobierno y la clase política se unieron como nunca antes lo habían hecho, en contra Chile con un gran despliegue mediático.

De paso en el mes de febrero de 2013, Perú y Bolivia se reunieron bilateralmente y es probable que conversaron sobre las nuevas aspiraciones de Bolivia. Incluso, Torre Tagle, desde Lima solicitó a la comunidad internacional el apoyo para que las reclamaciones bolivianas fueran resueltas por métodos diplomáticos y con la colaboración de la comunidad internacional. Esta inédita oferta de tutoría diplomática puso en jaque a los cancilleres Moreno y Muñoz, quienes resolvieron reclamar por medio de los protocolos establecidos y las típicas notas de protestas.

Lo que irritó más a la audiencia local, fue otra señal de incumplimiento recibida desde el Perú. Cuando aún la tinta del fallo de La Haya no se había secado, el Presidente Ollanta Humala declaró unilateralmente la soberanía peruana y la propiedad sobre el triángulo terrestre. En respuesta al mito boliviano, de los “derechos espectaculosos” que fundan la demanda boliviana, la Presidenta Bachelet puso fin al artificio señalando: “*He tomado la decisión de objetar la competencia de la Corte*”²

2 La Tercera, 15 de julio de 2014.

Este breve boceto ilustrativo de estos veinte años, demuestra que son demasiado trascendentes los cambios ocurridos y los relatos acerca de la seguridad internacional con sus consecuencias locales y globales.

LA SEGURIDAD EN JAQUE: EL MULTIPOLARISMO: ENTRE EL UNI, EL MULTI Y EL APOLARISMO

En el plano de la seguridad mundial, el fin del bipolarismo a causa de la humillante caída del comunismo y de los socialismos reales, derrotados por su propia sociedad civil y sin un ataque militar desde Washington, o la OTAN, abrió paso al “momento unipolar”. Una coyuntura –*sui generis*– que dejó a EE.UU. y las potencias occidentales como los triunfadores de la Guerra Fría. No obstante, este triunfo puede ser pírrico, porque aún persiste la caída de las economías europeas y norteamericanas, la crisis de liderazgo en la alianza atlántica es evidente y ellos mismos confiesan no tener una estrategia global para coordinarse con los aliados y enfrentar a los adversarios y futuros enemigos.

Después del “momento unipolar”, la política mundial avanza hacia una era poshegemónica, a un multipolarismo económico-político. Incluso ahora se usa otra etiqueta conceptual por los expertos denominado como un escenario apolar.³ Un caso elocuente que ilustra este apolarismo es cuando la sociedad civil y la globalización avanzan sin dirección conocida, como ha ocurrido en el manejo o, desgobierno global, para enfrentar el caos y la guerra en Siria y otros teatros de operaciones, escenarios que dividen a los aliados y los puede llevar al fracaso.

Así ocurrió también con las rebeliones en las calles de Beirut, las luchas entre la Hermandad Musulmana y los poderes fácticos en Egipto y con los avances y retrocesos de la primavera árabe. Las olas de violencia inusual en la Franja de Gaza estremecieron al Medio Oriente una vez más. Ninguna organización internacional ni superpotencia evitó lo ocurrido. La ironía es que con frecuencia las mismas multinacionales que destruyeron ahora participan en las licitaciones para la reconstrucción. Pero en lo más profundo, las huellas de odiosidad y las heridas psicológicas no son posibles de sanar por varias generaciones. Lo más inaudito ha sido la irradiación de ISIS, una amenaza peor que Al Qaeda y el yihadismo. Una forma de terrorismo islámico duro más letal que los anteriores.

3 HAASS, Richard, La era de la no polaridad. Lo que seguirá al dominio de Estados Unidos, *Foreign Affairs*, Latinoamérica, Vol. 87, Nº 3, pp. 66-77. Ver: SÁNCHEZ, W. (2014). “Seguridad cooperativa, seguridad asociativa: ¿Un modelo de cooperación para enfrentar desafíos de seguridad en el entorno regional?” Ministerio de Defensa de Chile. *Escenarios Actuales*. Cesim, abril, pp. 13-23. Un resumen de la evolución de los diferentes esquemas de seguridad por regiones.

En un momento pareciera que se vio la luz al final del túnel. Los hallazgos de distintos informes publicitaron que a diferencia del G 8, es el resto del mundo emergente el que creció más que el desarrollado y sobrepasó a las economías desarrolladas. Esa es sin duda una buena noticia para “el Ascenso de Sur” como lo denominó el Informe 2013 del PNUD. Sin embargo, ya aparecieron señales que alertan de la dirección opuesta, se ha instalado una “mediocracia”, una era de “mediocridad” que viene para quedarse. El publicitado BRICS que es otra buena noticia para la diplomacia del Ascenso Sur, ya enfrió su ritmo de crecimiento.

China, no obstante su desaceleración económica, este año 2014 ya superó a EE.UU. y es la más grande economía mundial. Un evento comunicacional que tendrá un mayor impacto geopolítico a largo plazo. En nuestra mirada, ese gigante puede tener pies de barro si no moderniza su sistema político y si la ola de corrupción unida a las movilizaciones de Hong Kong que se puedan trasladar al continente. Beijing sabe que no es viable otro Tiananmén y la locomotora totalitaria puede hacer crack, como sucedió con la caída de la ex URSS y Europa Oriental.

La pregunta adecuada es cómo negociar con China si América Latina carece de una ruta de viaje a largo plazo. ¿Cambiamos los latinoamericanos Miami por Shanghái, para seguir siendo la eterna periferia? Muchas son las respuestas, pero el consenso es que no conviene reprimarizar nuestras economías y perder la autonomía lograda después de la Guerra Fría. Las “guerras olvidadas” aumentaron y continúan, siendo más letales, porque producen más muertos, en especial inocentes y daños colaterales, que las guerras quirúrgicas e hipertelevisadas.

Las estrategias de decapitación mediática confunden a los más astutos estrategas que tratan de entender cómo negociar con el islam radical, donde los propios intereses económicos de Occidente son instrumentalizados por las fuerzas oscuras que luchan por la hegemonía intercalifatos. *Foreign Affairs* (2014) publicitó el temible titular “Europa Kaput” y allí la clase política del viejo continente es el blanco común de los movimientos sociales que atacan “el malestar de la globalización” y expresan la rabia de los indignados.⁴ Assange aparece para unos como un líder libertario, para otros un traidor a la patria, un estafador que vende secretos al mejor postor. Pero su denuncia de las filtraciones de conversaciones secretas entre los líderes aliados, alteró para siempre la diplomacia.

Así, pues, la gran nave de la globalización avanzó a pasos gigantes pero sin dirección ni piloto. Ni las embarcaciones de mayor densidad histórica se escapan a las rebeliones de

4 AWAND, Menom. The other Europe crisis. *Foreign Affairs* (dec. 2013). Un examen preciso del déficit europeo en políticas de defensa.

sus seguidores. En el islam, sunitas y chiítas se aniquilan mutuamente. La cristiandad se desmoronó en Europa y pierde terreno ante el islam en África. En nuestra región la Iglesia Católica, antes el referente moral obligado, cayó del pedestal y crece el movimiento “Cristo Sí, Iglesia No”. Algunos seguidores de la teología de la liberación, sostienen su disminuida presencia y opción por los pobres. Los dos pontífices romanos, cohabitan y denuncian sus propios escándalos y las injusticias mundiales.

La sumatoria de estos cambios en las estructuras del sistema internacional, desde la bipolaridad a la apolaridad, dejan más preguntas que respuestas. Lo único realista es reconocer que se avanza a un régimen multipolar y esas es una coyuntura favorable para mejorar el *status quo* mundial. Las cifras del equilibrio estratégico de Military Balance 2013 y otras publicaciones especializadas son elocuentes.⁵ No hay duda, el momento unipolar en lo estratégico-militar aún está vigente y tiene consecuencias para las conclusiones de este ensayo. Lo correcto es que la bipolaridad geopolítica terminó y la multipolaridad económica es un hecho de la causa. Sin embargo, hay escenarios donde la Rusia eterna e imperial, un oso hambriento de poder, puede crear un clima similar a los años de la cortina de hierro. Hoy Putin sueña con reconstruir otra cortina, un cordón sanitario –a modo de países colchones (los exmiembros del bloque socialista)– que aleje los peligros a la gran Rusia. De hecho también se perciben vaivenes que oscilan entre el uni, el apolarismo y el multipolarismo.

Todo este cúmulo de amenazas obliga a abandonar la idea de un paradigma único o, que una talla sirva para cualquier tamaño. Y, no hay duda que las últimas décadas desafiaron a los viejos paradigmas consagrados en la larga tradición de los estudios sobre la seguridad internacional, la guerra y la paz. Nuestra mirada es optimista acerca del pasado y futuro de la política mundial. Como diría Gardel después de veinte años: *“guardo escondida una esperanza humilde que es toda la fortuna de mi corazón”*.

Para responder a estas interrogantes, a continuación se proporciona al lector una mirada crítica al “ensanchamiento” poco riguroso en las definiciones de seguridad y sus implicancias para la elaboración de las políticas públicas de seguridad y defensa.

5 BRÜCK, Tilman (2013). *Introduction. An economist’s perspective on security, conflict and research*, SIPRI Yearbook, Oxford University Press, pp. 1-13. SÁNCHEZ, W. (2011). “BRICS una visión política en el siglo XXI”, en: *BRICS: el difícil camino entre el escepticismo y el asombro*. OROPEZA G., Arturo, Coordinador, UNAM, México, pp. 55-78. SÁNCHEZ, Walter (2012). *¿Hacia dónde va Europa?*. Anales del Instituto de Chile.

LOS RIESGOS DEL “ENSANCHAMIENTO” SIN LÍMITES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL

Como enseña Sartori, se ha producido un excesivo “ensanchamiento del concepto” lo que atenta contra la rigurosidad. Desde nuestra perspectiva, las nuevas nociones de seguridad tienen un común denominador con las clásicas y coinciden en señalar que seguridad significa estar libre de peligro. En ese sentido, el desafío de la conceptualización de esta problemática sigue siendo el mismo de siempre pero con sujetos, actores, estructuras, tecnologías, escenarios y apariencias distintas.

Como se ha ilustrado, hacia el futuro el peligro es algo que viene garantizado *per se* inesperado y desconocido, por lo tanto las nociones y las respuestas antiguas son obsoletas y su adecuación debe ser permanente. El desafío para un mundo más seguro es hacer compatible la ecuación: *–hardpower–* poder material con el espiritual *–softpower–* y ambos se mezclan en forma ideal en el *–smartpower–*. Para competir e innovar es necesaria una preparación *–fitness–* para evitar dar ventaja a la competencia, dar facilidades a los que detrás del abrazo esconden un cuchillo y advertir a su debido tiempo las extorciones que atentan contra la integridad física y la identidad nacional.⁶

En los estudios de seguridad internacional es semejante a lo sucedido en otras las disciplinas, por ejemplo, los enfoques sobre la ‘nueva economía’ y en el campo de la seguridad aparecen amenazas y oportunidades que en la realidad no eliminan la visión tradicional sino la complementan. A veces el nivel de preparación *–fitness–* oscila en forma gelatinosa desde una esfera doméstica hacia otra internacional. Cuando la energía de los encargados de custodiar la nación se consume en prevenir y repeler las amenazas externas, se debilita la capacidad de preparación en el plano doméstico y viceversa. Lo nuevo es el peligro de la revolución informática y que al decir de Kissinger en su último libro “*Orden Mundial*”, es un desafío más difícil de disuadir que el comunismo.⁷

Acechan los desafíos al territorio y a la identidad nacional sin ser percibidos por los más finos radares, como oportunidades o amenazas y al ritmo de la velocidad de la luz en una sociedad informatizada. La guerra actual es “centrada en la red” y ya no es la misma que aquella que define al Estado como el actor monopólico. Inclusive los actores no estatales cambian de naturaleza gracias a la revolución informática y tecnológica. Es frecuente observar cómo las fuerzas de las potencias se despliegan más allá de las fronteras

6 Ver, cap. 1, NYE, *op. cit.* On power, las definiciones del poder duro, militar –económico, blando, persuasivo e inteligente, que supone una conversión gestión hábil con mixtura de ambos.

7 KISSINGER Henry (2014). *World Order*, New York, Perquin Press. Reflections on the character of nations and the course history... En sus reflexiones no comparte las visiones acerca de la guerra de las civilizaciones de Huntington ni la tesis sobre el fin de la historia de Fukuyama.

convencionales para repeler agresiones visibles e invisibles, intervenir en ultramar, en misiones quirúrgicas, virtuales o reales, y que son esenciales para su soberanía y/o la de su coalición.

En este sentido, la seguridad internacional supone que el Estado y la guerra convencional ya no son los únicos nudos del fenómeno, sino son el resultado de un arco iris de amenazas de múltiples tonalidades donde las estructuras, actores y sujetos informales crean la sensación de vulnerabilidad y los enemigos son encubiertos o simplemente desconocidos. La ansiedad crece y así, se cometen excesos. Algunos actores inclusive los ideólogos liberales caen en la ilusión de luchar por una seguridad absoluta, iliberal, que a la larga es imposible y donde quien la persigue termina creando un entorno cada vez más inseguro para todos.⁸

Esta ola de cambios tecnológicos y culturales transformaron también a los gobiernos y sus sociedades, y estos ciclos de innovación son renovables en períodos más breves y sufren las nuevas reinventiones para poder sobrevivir. La preparación del soldado, el diplomático, el agente civil y el analista sufrirán los rigores debido a los cambios en los objetivos de sus misiones, blancos móviles, en la localización errática de la violencia, con fuentes que provocan el temor, –las decapitaciones–, y la transformación de la naturaleza misma de la guerra y de las estrategias de la cooperación en favor de la paz. Las arcas fiscales se adelgazarán debido al cansancio de los contribuyentes por el gasto militar. En algunas oportunidades los blancos seleccionados para el ataque, no son ciertos –*the art of deception*– es para camuflar en forma inteligente, espiar y despistar al adversario. Ahora los decisores reciben múltiples presiones de grupos pacifistas, ambientalistas, minorías excluidas, animalistas etc., para recortar sus recursos de seguridad en el ámbito intra e internacional. Cada día crece el número de personas que se opondrán al creciente gasto en armamentos.

La sabiduría convencional concluye que si bien se ensanchó el concepto de seguridad, hay un límite dado por la realidad: los actores dependen de sus propias fuerzas y recursos para su seguridad y que nadie hará por otros lo que cada actor y Estado no está dispuesto a hacer por sí mismos. Cada competidor cuando compre un tipo de armamento supone que el otro debe igualar a su contraparte. O, de otra manera, un Estado también

8 WARD, Michael D. ; SIVERSON, Randolph M. and Cao, Xun, "Disputes, Democracies, and Dependencies: A Reexamination of the Kantian Peace", *American Journal of Political Science*, (2007). Vol. 51, Nº 3 (Jul.), pp. 583-601. También ver, KUROWSKA X & TALLIS B, "Chiasmatic crossings: A reflexive revisit of a research encounter in European security" *Security Dialogue*, SAGE, October, 2013. Discuten el problema de cómo se sobreponen las fronteras del conocimiento en las distintas miradas acerca de la seguridad.

puede sentirse seguro logrando que el otro se sienta amenazado. Los secretos se conocen por WikiLeaks y se acabó la hipocresía.⁹

Debido la cultura de una sociedad informatizada, vivimos en una casa de vidrio, donde hay presión por la noticia en vivo y en directo. Hoy es una obligación que el periodista, el abogado y el asesor civil acompañen la acción militar. La transparencia lo exige y porque la información estratégica y de inteligencia se vuelve más pública, porosa y accesible a quien la busque o desea hackear vía el ciberespacio.

A consecuencia de ello, cada movimiento militar y nueva adquisición es percibida por los actores en forma instantánea, lo que a su vez genera una sobredosis informática que da la sensación al ciudadano común, que su seguridad es más frágil. En el contexto de una futura anarquía internacional, será más difícil eliminar esa conciencia subjetiva de fragilidad en cada ciudadano y también en las elites del resto de los Estados. Esta sensación de inseguridad será manipulada por los actores poderosos y ese será el caldo de cultivo para aumentar los niveles de desinformación.

Como producto de esas apreciaciones erróneas, el camuflaje –*the art of deception*– las pistas erróneas, con operaciones cazabobos, mentiras a medias, es más fácil que las potencias débiles busque a los enemigos donde no existen –el oso ya no está en el bosque– y descuiden vigilar a sus verdaderos adversarios. Como consecuencia de la desorientación, los líderes firman acuerdos de cooperación, invitan a distintos tipos de asociación con potencias intra o extraregionales, –imperialismos por invitación– dando la bienvenida a las intervenciones de terceros como una forma de asegurar su reelección, a su población y a sus fronteras.

La competencia por la influencia sobre América Latina por las potencias intra y extraregionales ha sido ilustrada por varios analistas. La penetración extranjera en el sector militar es muy delicada. China, Rusia, Irán e Israel firman contratos en el sector militar-industrial de enormes proyecciones para varios países de la región.¹⁰ Se trata de un “imperialismo por invitación” o “a la carta”, como subproducto de las aspiraciones de actores regionales y por otro lado, el manejo mediático que entregan las potencias poderosas cuando fabrican y manejan la noticia, los recursos, las tecnologías militares y los centros de edición y comunicación.

9 CLEMENS, Walter (2004). *Dynamics of International Relations: Conflict and Mutual Gain in an Era of Roman & Littlefield*.

10 EVANS, Ellis R. Rivalidades Emergentes de Múltiples Potencias en Latinoamérica. *Air and Space Power Journal*, 24, 2011. Ver, otra situación bilateral, SANTA CRUZ, Arturo. La evolución de la agenda de seguridad México-Estados Unidos, *Estudios Internacionales*. (2014). Año XLVI, mayo-agosto, Nº 178, pp. 83-109.

En este sentido, las amenazas y las oportunidades se han internacionalizado y de alguna manera desterritorializados. Por lo tanto, el hecho de una ubicación *Finis Terrae* ya no es un símbolo de irrelevancia geoestratégica, al contrario puede ser que esta ubicación sea una ventaja, gracias a la revolución informática. Ser pequeño en tamaño no es un símil de ser débil o irrelevante desde el punto de vista militar y estratégico. Al contrario, como se ha probado, lo pequeño es hermoso y también es posible. Los países continentes, las megapolis son más violentas e ingobernables que las pequeñas localidades y como señalan los economistas, el efecto paquidermo ha hecho lento el correr de las megaempresas. Si se comparten estos preámbulos básicos y para garantizar un mínimo de seguridad, hay varias opciones que se ya hemos examinado en otros trabajos. Cada modelo tiene sus ventajas y fragilidades, el estilo norteamericano, europeo, asiático y latinoamericano.¹¹

Otros caminos por recorrer es la autoayuda y/o, en combinación con la ayuda mutua, lo que se denomina seguridad cooperativa y seguridad asociativa. En efecto, cuando cada uno de los actores es vulnerable, la nueva seguridad internacional descansa en dos pilares: las fuerzas propias y esquemas de cooperación y seguridad mutua.¹² Después de dos décadas es normal el ensanchamiento del concepto. Pero discutir el tema de la seguridad asociada a varias dimensiones, no puede desperfilar su identidad epistemológica y creer que todo es igual cuando se habla o escribe sobre seguridad y defensa. Este "ensanchamiento sin límites", es semejante a una fábula, un mito o una versión ideologizada de la problemática de la seguridad internacional.

Las seguridades humanas, jurídicas, ambientales, de género, basadas en crecimiento inclusivo, autosostenido y en función de la supervivencia de las futuras generaciones, son dimensiones inherentes pero no son excluyentes. A la larga, la seguridad humana es el único límite inviolable y así se entiende el desafío de la conservación de los valores de la persona en consonancia con la preservación de un entorno que pueda hacer sostenible el desarrollo humano.

11 Ver, SÁNCHEZ, *op. cit.*

12 Un caso concreto, Milanese Juan Pablo, Argentina- Brasil hacia un proceso de seguridad cooperativa, *Agenda Internacional*, Nº 4, pp.142-157 s/f.

EL MAPA DE BARRY BUZAN Y LA EMERGENTE COMUNIDAD EPISTÉMICA¹³

A continuación un mapa cognitivo para resumir la transición de los viejos a los nuevos enfoques sobre la seguridad internacional y cómo se puede aprovechar esta tipología de enfoques y sus nociones básicas para “estrechar”, poner límites a un debate vago y sin fronteras usando el instrumental analítico de varias –comunidades epistémicas– y escuelas de pensamiento. Es una morfología de enfoques, a modo de una caja de herramientas analíticas que cada Estado debe seleccionar y filtrar para su propio consumo interno.

El constructivismo convencional –*Conventional Constructivism*– es una visión contrapuesta a la materialista donde se subraya la importancia de los factores ideacionales: cultura, creencias, normas, idiosincrasia e identidad. Se centra en el estudio y análisis de las conductas estatales, incluye los aportes positivistas así como las del constructivismo poscrítico. Se observan otras colectividades no-estatales pero centradas en la perspectiva de la seguridad militar. Tiene su origen en EE.UU. y ha ganado mucho terreno y prestigio desde los noventa en Europa.

La Escuela de Copenhagen –*The Copenhagen School*– tiene su foco en los procesos sociales y de qué manera los grupos humanos construyen una amenaza. De esta forma es una visión contrapuesta a los conceptos tradicionales de los estudios más materialistas de los estudios estratégicos. Su interés se concentra en el análisis del aumento de las amenazas y sus objetos de referencia, en particular, a identidad-social, a su seguridad, prestando más atención a los niveles regionales y a la dinámica de la securitización, el proceso mediante el cual la sociedad construye que “algo” sea definido como una amenaza. De esta manera se ofrece una visión distinta a aquella centrada en los estudios de la disuasión nuclear y de equilibrio de poder. Su desarrollo ha sido importante en Escandinavia, Gran Bretaña y Europa.

Estudios críticos de seguridad –*Critical Security Studies*– es un enfoque normativo denominado Estudios Críticos similar al de Estudios para la Paz, Peace Research. Su énfasis está en la seguridad humana por sobre la seguridad estatal, pero usando una metodología pospositivista. Un área de los Estudios Críticos de Seguridad se concentra en el fenómeno de la emancipación y es una corriente fuerte en Gran Bretaña.

Estudios Feministas –*Feminist Security Studies*– se trata de una variedad de enfoques que se mueven entre las Investigaciones por la Paz y el Posestructuralismo. Se establece que

13 BUZAN B. & HANSEN L. (2009). *The evolution of international security studies*, University of Cambridge Press, UK.

las mujeres apoyan las políticas de los Estados a través de funciones militares y no militares. Se sostiene que se enfrentan a problemas específicos de seguridad vinculados al género y que son desconocidos por aquellas miradas que están centradas en el Estado como el centro de la seguridad. Se examina con ojos críticos la mantención de la masculinidad en la mantención de políticas militaristas de seguridad. Estos estudios se originaron a mediados de los ochenta en EE.UU. y Gran Bretaña, expandiéndose al resto de mundo.

Seguridad Humana –*Human Security*– es una mirada que se relaciona con los Estudios de la Paz y los Analistas Críticos (*Critical Security*). El cuidado del ser humano y los individuos son el referente principal y objeto de la seguridad. Los estudios de seguridad deberían incluir los problemas de seguridad, subdesarrollo, hambre y otras amenazas potenciales y reales a la integridad de las personas. Pretende que las agendas de los estudios sobre seguridad internacional se unifiquen con los del desarrollo. Los estudios sobre la seguridad humana se han expandido en Occidente y también han sido adoptados por Naciones Unidas, la Unión Europeas, Canadá, Noruega y Japón.

Estudios de la Paz –*Peace Research*– esta mirada es la clásica alternativa normativa contrapropuesta a los estudios estratégicos. Pretende reducir y al menos eliminar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Se subraya la crítica y los peligros que significa la amenaza nuclear, apoyando por completo la seguridad del individuo e incluso a veces en contradicción con los intereses del Estado y la así denominada “seguridad nacional”. Se interesa al igual que los estudios estratégicos en el interés por el control de armas y el desarme, carrera armamentista, e incluso el uso de juegos cuantitativos para el control de los gastos militares. La investigación para la paz se institucionalizó en especial en los países Escandinavos, Alemania y Japón. En menor grado en Gran Bretaña y con diferentes orientaciones teóricas en EE.UU.

Estudios Poscoloniales de Seguridad Poscolonial –*Security Studies*– critican la orientación excesivamente centrada en Occidente, marcada por los estudios estratégicos de la seguridad y argumenta que el estudio de las sociedades no-occidentales necesita de teorías de la seguridad y que incorporen la historia colonial y una atención especial a los procesos de formación del Estado nacional en el III Mundo. Por cuanto las historias del I y III mundo están interconectadas, esa perspectiva arroja luces para todos los actores involucrados. En general se critica la visión Estado céntrica y ha sido cultivada en países occidentales y no occidentales.

Estudios Posestructuralistas –*Poststructuralist Security Studies*– esta mirada adopta el concepto del discurso, el relato, en vez de recurrir a nociones e ideas abstractas. Son las prácticas políticas las que determinan y producen la soberanía y la seguridad. Se critica

el estado-centrismo que desconoce la existencia de otras dimensiones y objetos que sean referentes de la seguridad. Se inició a mediados de los ochenta en EE.UU. y después se difundió con más fuerza en Europa durante los noventa.

Los Estudios Estratégicos –*Strategic Studies*– es una de las visiones clásicas donde predomina el estudio de seguridad bajo el prisma de las capacidades militares y políticas, la investigación de las dinámicas militares con sus sublitteraturas acerca de fenómenos como la guerra, la proliferación nuclear, las teorías de la distensión-*deterrence*- la carrera armamentista, el control de armas, etc. Es un enfoque que presta atención a la dimensión material con una especial preocupación en los aspectos normativos del comportamiento de los Estados, como un dato de la realidad inmutable más que como un tema a ser discutido. Con fuerte presencia en Occidente en particular en EE.UU., Gran Bretaña y con una visión distinta en el caso de Francia.

Neorrealismo –*Neo-Realism*–. Los enfoques realistas se asocian con los estudios estratégicos en el sentido que subrayan su visión estado-céntrica, las dimensiones del poder material –*hardpower*– las relaciones de poder conflictivas por lo tanto son fenómenos objetivos, es decir, son las dimensiones invariables de la naturaleza humana. Entre los enfoques neorrealistas, el más notable el de polaridad de Waltz (1979) y jugaron un papel decisivo en la reflexión sobre la disuasión nuclear, control de armas, carrera armamentista. Su corriente principal se desarrolló en EE.UU. y provocó gran interés y críticas en Europa.

Stephen Waltz define que “*las alianzas son el resultado del –equilibrio– de las amenazas*”. Por ejemplo, así demostró que la alianza de EE.UU. contra la URSS y sus aliados no fue el resultado de la amenaza del poder de Moscú sino del nivel de amenaza percibida. En general en la literatura y anuarios que se refieren a los temas de seguridad en la región existe un predominio de las visiones más clásicas, la neorrealista, la estratégica y gradualmente se inicia la búsqueda por comunidades académicas emergentes donde se levantan nuevos enfoques como los señalados por Buzan.¹⁴ La riqueza de las perspectivas constructivista, la escuela crítica, los estudios de solución de conflictos y de la paz, la mirada poscolonial, serán de gran valor para entender mejor las nuevas amenazas a la seguridad regional y mundial.

14 Por ejemplo, NIÑO GUARNIZO, Catalina. Introducción: La seguridad de América Latina: respuestas fragmentadas a desafíos transnacionales, Bogotá, Colombia, octubre 2011. *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Anuario 2011*, Freidrich Ebert Stiftung, Colombia.

RAMPAS EN RED CON BLANCOS MÓVILES: UN ARCO IRIS DE SEGURIDADES

En estas dos décadas, EE.UU. ha transitado de una era a otra en forma vacilante. De hecho, siete presidentes: Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Carter y Reagan vivieron bajo la sombra de la Guerra Fría, y desde principios de siglo vivieron enfrentados a las guerras mundiales. En la Guerra Fría no hubo lugar para posiciones intermedias. Hasta los países neutrales tenían compromisos con uno de los polos. El dilema frente a EE.UU. y la URSS era: o con ellos o contra ellos. Derrótalos o únete a ellos. Los blancos eran estáticos, fáciles de detectar y las operaciones para eliminarlos seguían protocolos similares con códigos compartidos, para contener las amenazas del expansionismo comunista. Nada de lo anterior existe aunque Gorbachov sostiene que una segunda guerra fría ya ha comenzado.

Bush padre debió asumir un mundo en constante movimiento y lo hizo con una narrativa que él llamó 'el nuevo orden mundial', etapa que fue precisamente caracterizada por un rápido crecimiento del 'des-orden' reinante. Clinton, con su visita a Vietnam en noviembre del año 2000 y siguiendo el ejemplo de Kennedy, estrechó la mano a su archienemigo. Carter cambió la política de derechos humanos y no apoyó a las dictaduras en nombre del anticomunismo.

Durante la administración Clinton y en el segundo período de Obama, la exportación de la democracia, la intervención humanitaria, la responsabilidad de proteger y la idea de cambiar regímenes, son los argumentos con los que ha explicado ante la opinión pública las intervenciones en el extranjero. Obama agregó matices y se inclinó a favor de una visión multilateral, que significa actuar con otros, no unilateralmente y por lo tanto debiera ser compartida con los aliados y compañeros de ruta. El avance desde la intervención uni –a la– multilateral se transformó en un producto de primera necesidad.

Se aplicó la visión de compromiso y extensión del área de influencia, no para refundar sino reformar un sistema internacional modelado por el poder de EE.UU. como proveedor de los bienes colectivos comunes que son comunes a las aspiraciones de los aliados y socios. En el logro de esas metas su administración no ha sido precisamente coherente. Sus críticos definen el estilo de su política exterior de ambigua –sin gusto a nada– como la de un león neurótico donde sus gruñidos han sido más peligrosos que sus mordidas.¹⁵

15 Las críticas se han focalizado en las cambiantes posiciones en la guerra civil de Siria, la crisis de Ucrania y en relación a China, Ver, BUCKING BEIJING Aaron L. Friedberg. An Alternative U.S. China Policy, *Foreign Affairs*, September/October 2012, Vol. 91, Nº 5, pp. 48-58. Otra polémica ha sido el recorte del gasto militar, Ver, KREPINEVICH, Jr. Andrew F. Strategy in a Time of Austerity, *Foreign Affairs*, November/December 2012, Vol. 91, Nº 6, pp. 58-69.

¿REFUNDAR O MEJORAR EL STATUS QUO?

Estados Unidos pasó a ser percibido como un país que tiene un liderazgo satisfactorio, pero su misión no es clara y se desconoce cómo desempeñará su liderazgo en el futuro más inmediato. Esta cuestión, coincide con el avance del proceso de globalización sin gobierno, un abrumador desarrollo de la nueva economía basada en los TICS y la nueva tecnología, el uso bélico del ciberespacio, la realidad virtual recreada por Google, donde el globo terráqueo es un gran mercado y el manejo de los recursos del planeta un blanco móvil inalcanzable. Cuando el hombre es motor de sí mismo y donde el tiempo y el espacio se controlan en forma digital, las posibilidades de refundar este orden que conocemos es una quimera.

Si se examina la historia y la tradición de la civilización occidental, los del mundo del Atlántico Norte y Estados Unidos han jugado un rol preponderante e indispensable, si bien se reconoce su debilitamiento, su autoaislamiento y con un posicionamiento estratégico fuerte pero elusivo. Predomina en la opinión pública mundial, la crítica al excesivo poder duro de Occidente e incapaz de transformarlo en poder blando e inteligente.

Así como Fukuyama escribió acerca del 'fin de la historia', hoy se habla del 'fin de la geografía', debido al fenómeno de la desterritorialización y la irrelevancia de la distancia en el reino libre del ciberespacio o, en el manejo del capital internacional. Integración y fragmentación del poder mundial van de la mano de la globalización y se potencian entre sí, disparando hacia afuera las fuerzas centrífugas y hacia el centro, las centrípetas al sistema. Son las dos caras de una misma moneda, la redistribución mundial de la soberanía, el poder y la libertad para actuar, detonada por el salto cualitativo en la tecnología de la velocidad. Sigue la presión de las tendencias globalizadoras y las localizadoras, o, glocalización, con sus consecuencias en lo que Zigmund Bauman ha denominado el amor líquido o la modernidad líquida.¹⁶

En esta coyuntura, cada región y potencia adoptaron nuevos mapas cognitivos y alteraron sus percepciones acerca del entorno de seguridad y la definición de su agenda internacional. *"Lo que sea que pase será para peor... por ello, nos interesa que pase lo menos posible"*. Así lo señaló el Primer Ministro Británico, Lord Salisbury a fines del siglo XIX. Esta visión acerca del poder de una potencia resume una importante percepción consensual, EE.UU. al margen de los principios que no se han olvidado o, de quien ocupe el sillón de la casa blanca, se mantendrá en estos parámetros de acción. Es una potencia indispen-

16 Ver el complejo análisis de la globalización en BAUMAN, Zigmund. (2012). *Liquid Modernity*, Polity Press, Ma. USA. Varias reediciones.

sable. Es capaz de proveer bienes comunes y colectivos apetecidos por el resto de la humanidad: desarrollo en paz y democracia.

Esta seguridad descansaría en mantener y mejorar el *statu quo*, multipolar, conservando un liderazgo compartido en el ámbito político, diplomático e incluso valórico. Con o sin americanización, América Latina es una expresión enriquecedora de Occidente, es nuestra historia y legado, y adhiere a ideales que trascienden a un período o a una sociedad particular. Porque ninguna potencia es eterna y toda civilización decae, las diversas expresiones europeas, asiáticas, latinoamericanas de un mismo tronco espiritual, el cristiano occidental que definen una unidad armónica pero dentro de una gran diversidad. Un arco iris de culturas y modelos de desarrollo, unos más libertarios y prósperos que otros.

Esta armonía y diversidad se deben expresar mediante una participación multilateral en el sistema político mundial, para dar gobierno a la globalización y crear las redes para proporcionar una dirección a la gobernanza global. La interdependencia económica y política es más intensa y funciona mejor con regímenes de colaboración inclusivos que aceptan la legalización compartida de la economía política mundial. Un mínimo de gobernanza global es seguridad para todas las partes. Estados Unidos en la pos Guerra Fría es “un imperio por invitación” pero un imperio al fin y busca mantener ese privilegio geopolítico. Un vacío de poder, en un mundo poshegemónico sin un centro regulador, es una invitación a la anarquía. Frente a esa sensación de inseguridad, existe temor por un escenario del fin de la hegemonía norteamericana.

La mayoría de los expertos considera que ya entramos en un siglo posamericano, no obstante su presencia sigue siendo básica para la estabilidad del sistema. La globalización sin gobierno amenaza el vínculo umbilical que conecta a la nueva seguridad, con la estrategia y la economía mundial. Esta situación obliga a compartir códigos éticos, respeto al juego limpio y reciprocidad de beneficios. EE.UU. y en cierta medida Europa y Japón prefieren inclinarse por el multilateralismo, delegar, descentralizar y compartir con sus aliados la responsabilidad de mantención del orden mundial.

Para lograr esta meta el uso adecuado e inteligente del poder –*smart power*– supone una perfecta combinación del *hard* y *softpower*, así el hegemón mantiene las reglas del juego a su favor, sin necesidad de cambiar regímenes, o, controlar, invadir e intervenir a cada uno de los jugadores. Todo esto supone un liderazgo político orientado a la protección de bienes colectivos de la humanidad, la defensa de los territorios aliados, el acceso a sus recursos como petróleo, agua, gas, minerales, terrestres y oceánicos, disciplinando la seguridad en las rutas marítimas y aéreas y garantizando la seguridad estratégica, todos factores vitales para la economía global.

Lo anterior, es el punto más débil de la cadena de control, por cuanto, en este contexto, muchos estarían de acuerdo con la denuncia del comandante Marcos de Chiapas: “Los nuevos amos del mundo no necesitan gobernar en forma directa. Los gobiernos nacionales están encargados de la tarea de administrar los asuntos en su nombre”.¹⁷

En este escenario poshegemónico la región latinoamericana no está disponible para administrar el juego de otros, aunque es evidente que no es el epicentro de esta nueva visión de seguridad. Por lo tanto, ha llegado el momento para aprovechar esta mayor autonomía de facto y organizar sus propias aspiraciones de autonomía en el plano de las relaciones internacionales. Una estrategia de seguridad cooperativa y asociativa le permitiría a América Latina, lograr superar los temores mutuos, evitar mayores peligros y crear las bases para un continente seguro y estable. Ello supone superar las agendas históricas que los dividen y acordar medidas de confianza mutua y asociación para la paz y el desarrollo. Este escenario por venir, es posible y allí radica “la esperanza humilde” que recuerda Gardel, es una visión de la seguridad mundial más optimista que considera que el sistema internacional provee incentivos para los países moderados y de conducta razonable.¹⁸ Por lo mismo el *–offshore diplomacy–* es parte de las estrategias de traspasar responsabilidades y compartir con terceros la misión de gobernar la incertidumbre. Por cuanto: “Es simple, no ha sido dado a ninguna sociedad el permanecer permanentemente a la cabeza de las otras”, dice Paul Kennedy y hay razones que explican el declinar de occidente.¹⁹

Se vive en un mundo multipolar caracterizado por otra redistribución del poder: “A comienzos del siglo XXI el sistema internacional será multipolar y cada vez menos estable y más conflictivo que un sistema internacional bipolar. Las esferas de influencia no serán delineadas claramente”. Estados Unidos puede multilateralizar los compromisos militares que lo atan con Europa y Asia (Japón y Corea del Sur) a un nivel “*suprasistema*” que le permita estabilizar ese balance de poder a favor de los intereses compartidos de sus aliados grandes y pequeños.

El objetivo del *–offshore balance–* es disuadir a los líderes de las superpotencias de embarcarse en guerras futuras. Por ejemplo, si China y Japón tienen disputas marítimas no tendría que intervenir Washington para defender a Japón, sino dejar que ambos se midieran entre sí.

17 Ver las denuncias del comandante Marcos en Chiapas sobre la 4 guerra mundial. México, Chiapas. 2013.

18 Ver, FAREED, Zakaria. (2008). *The Post-American World*. N. York, W. W. Norton & Company.

19 SHARMA, Ruchir. Broken BRICS. Why the Rest Stopped Rising, *Foreign Affairs*. (2012). November/december, Vol. 91, N° 6, pp. 2-7.

En el manejo de las crisis en Ucrania, Siria, Irak, Venezuela y Cuba durante el año 2014, se perciben conductas cooperativas, más responsables que las del pasado y favorables a este tipo de estrategia de seguridad-asociativa y suprasistémica.

Algunos autores sostienen que la época de la pos Guerra Fría pocas diputas imaginables afectarán vitalmente los intereses de Estados Unidos, pero la autocracia no es posible y la necesidad de gobernanza es indispensable.²⁰ El país del norte y los del sur se necesitan y ambos hemisferios son indispensables como los dos pulmones que permiten respirar de un ser humano. EE.UU. es probable que saque lecciones de sus errores y no exportará/impondrá directamente su democracia, no se enredará en las operaciones de paz y no desgastará energías para salvar “estados fallidos” como Somalia, Haití o apoyar golpes para derrocar dictaduras como en Siria, Cuba o Venezuela. El uso de la fuerza militar con propósitos humanitarios y la responsabilidad de proteger necesita sus límites, su autorregulación y no puede instrumentalizarse para intereses geopolíticos.

En este escenario nuevo escenario multipolar y apolar, la seguridad descansa en redes de intercambios y de cooperación, como es el caso de países pivotaes. Donde se focalicen sus esfuerzos en un número pequeño de países cuyo futuro es incierto y que podría afectar la región que los rodea. Estos son los llamados países pivotes. Corresponde a los que no solo pueden afectar a la región, sino también la estabilidad regional. Varios analistas como Robert Chase, Emily Hill y Paul Kennedy postularon la teoría de los *países pivotes*. Turquía es el clásico ejemplo de un Estado pivote por ser el epicentro de la llamada Cuestión del Este en el siglo XIX. Su posición estratégica y la desintegración del Imperio otomano puso en problemas a los estrategas de la política exterior Británica y Rusa.²¹

Hoy es el caos y la amenaza que se expanden por el impacto de las nuevas tecnologías y la globalización. Estas pueden convertirse en una amenaza más grande y más profunda para la seguridad de lo que el comunismo nunca fue. La guerra cibernética, la movilización social al alcance de un click, la migración descontrolada, el cambio climático, las pandemias, el quiebre de estructuras políticas y de acuerdos comerciales, la crisis ambientalista, indudablemente afectan la seguridad mundial y regional y a los países limítrofes.

Como ocurrió con Gran Bretaña en el siglo XIX y principios del XX, con Estados Unidos, los aliados, América Latina y Chile, que se han visto obligados a reformar y mejorar el *status quo* del orden mundial, pero no tiene sentido su refundación o derrocamiento. Ello

20 STEWART, Patrick. El mundo sin gobierno, *Foreign Affairs Latinoamérica* (2014). Vol. 14, Nº 2, pp.133-147.

21 CHASE, Hill & KENNEDY, *Foreign Affairs*, 75 (1). Pivotal States and U.S. Strategy. Pp. 33-52. Ver también ROSS, Robert. The Problem With the Pivot, *Foreign Affairs* (2012). November/december, Vol. 91, Nº 6, pp. 70-82.

implica intensificar las buenas relaciones de la región con las otras grandes potencias, fomentar relaciones amigables con los “emergentes” que crecen, los BRICS y los miembros de la Alianza del Pacífico. Por otro lado, se deben resguardar los contactos con los aliados tradicionales en América Latina y ojalá explorar y desplegarse a otros territorios tales como el África. Una estrategia de vínculos especiales con los Estados pivotes ayudaría a construir puentes conceptuales y políticos entre los ‘viejos’ y ‘nuevos’ hitos de la seguridad.

En tanto, como lo demostró la utilidad de la tipología de Buzan, las visiones de los realistas tradicionales del poderío militar respecto a la política de seguridad son simplemente inadecuadas. No prestan suficiente atención a sus pasados coloniales y a sus experiencias comunes. Chile, por ejemplo, a diferencia de los países europeos es bien recibido en África porque no fue un país colonialista en la región.

Las amenazas a los Estados pivotes aliados, ya no son el comunismo o las agresiones imperiales. Son las consecuencias de la globalización que obligan a un monitoreo de los estudios de seguridad. El interés de seguridad se cierne ahora sobre varias dimensiones como lo examinan las diferentes escuelas de pensamiento. Para algunos la sobrepoblación de planeta llegó para quedarse, la masiva migración, la degradación ambiental, los conflictos étnicos, la inestabilidad económica, el crecimiento del poder de los carteles de la droga, el florecimiento de los grupos terroristas, la expansión de nuevos virus mortales y la turbulencia de los mercados internacionales. Todos estos son fenómenos nuevos que las Fuerzas Armadas encuentran complejos de solucionar; pero afectan la seguridad del sistema internacional, en la medida en que su expansión incontrolada puede herir directamente los intereses de nuestro país.

CONCLUSIONES Y COMENTARIO FINAL

Primero: A Estados Unidos, Europa, los aliados como Chile, les conviene actuar como países corresponsables, gestores de la paz y seguridad de la región. Incluyendo y compartiendo responsabilidades con vínculos de seguridad con los potenciales rivales y competidores, quienes de otra manera, medirán los costos de producir seguridad por sí mismos, convirtiendo sus fortalezas económicas en proyección de poder militares. Históricamente hay varios actores insatisfechos como Irán, Corea del Norte, China, movimientos irredentistas como ISIS, pero también se abren grietas geopolíticas en las relaciones vecinales, frente a actores ambiciosos que posiblemente se tornarán contra el *status quo* del orden vecinal, regional y mundial.

Segundo: Chile con su estrategia de regionalismo estratégico –o selectivo– puede actuar como un buen ciudadano internacional, apoyando iniciativas para mejorar el *status quo* mediante una reforma de las estructuras y organismos del sistema internacional. La meta no es refundar sino reformarlos para que sean representativos e inclusivos. Si los países en vez de preocuparse de las guerras con los vecinos, no invirtieran tanto en seguridad gastarían menos en armas y más en mantequilla. Así, una diversidad de subsistemas de seguridad facilitará la armonía evitando intervenciones extranjeras por invitación.

Tercero: El estilo de vinculación centro-periferia consagró una cooperación asimétrica pero que bien administrada genera beneficios recíprocos. En este esquema de colaboración entre actores asimétricos, es una obligación cultivar la ética del juego limpio, donde el grande y el pequeño respetan las reglas de la seguridad cooperativa y asociativa, sin aprovecharse del otro.

Si los actores regionales confían y cooperan entre ellos, aun cuando son interdependientes y desiguales con el centro, están más dispuestos a cobalanciar sus intereses y disuadir la intervención contra las amenazas tangibles e intangibles de los intrusos, depredadores, delincuentes.

Los actores díscolos y enemigos del *status quo* podrían mantener sus posición antisistémicas, pero también puede ver las ventajas de cooperar en acciones y reformas en pos de bienes colectivos, por ejemplo: los temas relativos a la igualdad de géneros, tratamiento de minorías, el cambio climático, la sustentabilidad, la piratería en los mares, el ébola, otras pandemias o el proteccionismo en las relaciones comerciales.

Se trata de actuar en orden a maximizar la estabilidad global que permite el resguardo de bienes colectivos comunes y que dan tranquilidad al gobernante, a los ciudadanos y al gobernante de turno. Bajo este prisma el lema sería *“Haz bien a los demás en orden a hacerte bien a ti mismo”*. Así las grandes potencias se mantienen grandes porque ellas promueven sus propios intereses sirviendo a los intereses de otros. Los países como Chile como buenos ciudadanos de la comunidad internacional son coagentes de esta nueva cultura en favor de una seguridad cooperativa emergente.

Entre América Latina y Occidente existe una alianza no escrita e indispensable para proveer los bienes comunes que coinciden con las aspiraciones de la humanidad. G. John Ikenberry²² afirmó que durante la Guerra Fría, Estados Unidos desarrolló un orden institucional de tendencia liberal en Occidente tan fuerte que aún continúa expandiéndose y

22 IKENBERRY, G. John, “The myth of Post Cold War Chaos”, *Foreign Affairs* (1996). Vol. 75, N° 3, may/jun, pp. 79-91.

profundizándose incluso ahora que terminó la Guerra Fría. Un orden que descansa en la cooperación entre las democracias industrializadas, organizadas en torno a economías abiertas, con instituciones multilaterales y con activas relaciones intergubernamentales e intersociales que han sobrevivido a los ataques de los enemigos de la libertad.

El desafío para la política exterior y de defensa del país no es destruir lo logrado, refundarlo o construir uno nuevo a partir de la nada. Se trata de reformar y renovar el antiguo. Usar la vieja economía y la antigua seguridad para potenciar la nueva economía y seguridad. El mundo de las democracias celebró la peor derrota de un régimen totalitario y la de los socialismos reales, ahora en medio de las crisis económicas y el malestar social, su legado sigue vivo y robusto.

La fuerza de los negocios y la integración financiera internacional están moviendo el globo inexorablemente hacia “comunidades imaginadas de seguridad” en medio de un sistema interconectado y global que ignora las fronteras. Por tal motivo, una seguridad regional y local es inconcebible fuera de un marco global de seguridad.

El comentario final es que emerge una arquitectura variable y un arco iris de comunidad de seguridades a varias velocidades, con rampas para blancos móviles. Este es el anuncio de un cambio de paradigma en materia de seguridad internacional de América Latina.

Hacia el futuro EE.UU. y las potencias europeas deberían superar las diferencias ante las amenazas de Rusia en Ucrania y el ISIS en diversos países de la región, incluyendo los aliados europeos. Si no lo hacen todos pierden.

En América Latina más allá de la retórica integracionista, surgen comunidades imaginadas para la defensa mutua, inclusivas porque respetan la diversidad de visiones estratégicas.

Chile ha sido innovador en estas materias y la cancillería sueña con coordinar y promover la convergencia del Mercosur y la Alianza del Pacífico. Una muestra de madurez y pragmatismo, que alejó al país del proyecto refundacional como el ALBA. Igualmente, junto al Ministerio de Defensa ha sido pionero en impulsar el Consejo de Defensa Suramericano de Unasur y otras iniciativas señeras como la Fuerza de Paz Cruz del Sur.²³ Si se reconocen las diferencias y la diversidad, cuando todos son incluidos es viable que todos pueden cooperar. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe (CELAC)

23 RUZ, María Inés, La fuerza de paz Cruz del Sur: cooperación chileno-argentina, *Estudios Internacionales* (2008). Año XLI, mayo-agosto, N° 160, pp. 107-118.

apunta a esta misma dirección si bien no penetra al núcleo duro de los temas de seguridad internacional.

Hoy, los actores se despliegan más allá de las fronteras convencionales y en ultramar, en misiones al parecer vitales para su proyección económica y para su soberanía. Todos los actores enfrentan un mundo más peligroso como el legado de los grandes cambios en los últimos veinte años. En el Pacífico Asiático por debajo de los milagros económicos se esconden polvorines sociales que pueden gatillar incendios geopolíticos. Los jóvenes y su rebelión de los paraguas amarillos en Hong Kong comprueban esta afirmación.

Las nuevas políticas de seguridad internacional no obedecen a un mismo paradigma, porque pretenden eliminar sus temores y peligros a su propia manera. Cada actor y grupo de actores define e imagina sus propias prioridades acerca del papel de la seguridad frente a los nuevos peligros y enemigos, que son a veces desconocidos. La ansiedad perturba el análisis a largo plazo y se cae en la improvisación, como una reacción natural ante la velocidad de los cambios y la avalancha informativa.

Algunos gobiernos ya hicieron una autorreingeniería en el sector de la seguridad y defensa. Todavía las políticas exteriores y de defensa, las cancillerías y las FF. AA., la academia y los medios han sido reacias a cooperar entre sí y a veces optan por cierto encapsamiento e inercia burocrática. Se han postergado las reformas en el sector externo en medio de tanta modernización. Cada Estado evitará los peligros y velará por su defensa solo y/o mucho mejor con la ayuda de otros. Y, cuando sea capaz de disuadir con credibilidad y lograr que el otro se sienta amenazado o, al menos entienda que sus ganancias serán menores que sus pérdidas si se decide a actuar en su contra o rompiendo los equilibrios.

Como se señaló, después de veinte años, los cambios han sido demasiados y superaron lo imaginable. Nadie hará por nosotros lo que nosotros no estamos dispuestos a hacer por nosotros mismos. Ese cambio en la cultura estratégica, en el pensamiento teórico y práctico toma tiempo, pero los otros ya rompieron la desconfianza, la inercia burocrática y lo grave es que ahora son nuestros competidores.

Todo esfuerzo vale la pena para lograr el bien máspreciado, la seguridad.

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. ¿EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL? IMPLICANCIAS PARA CHILE

Astrid Espaliat Larson*

INTRODUCCIÓN

La población civil se ha convertido en las últimas décadas en la gran víctima de los conflictos surgidos al interior de los Estados. Ruanda, Srebrenica y Somalia dan cuenta de ello, así como de la inacción de la comunidad internacional. En ese contexto, y en un intento por generar acciones que liberen a la población de la violencia, es que surge la responsabilidad de proteger. Aceptada por los Estados en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005, ella plantea que el Estado debe proteger a su población del genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, y que cuando el Estado no quiera o no pueda asumir esa responsabilidad corresponderá a la comunidad internacional hacerlo. Así conceptualizada, la responsabilidad de proteger comprende la prevención de esos crímenes, la reacción frente a ellos y termina con la reconstrucción de las sociedades vulneradas.

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: SU GÉNESIS

El término de la Guerra Fría permitía pensar que el órgano de Naciones Unidas finalmente asumiría el rol que la Carta le había encomendado, asumiendo acciones colectivas para mantener la paz y la seguridad internacional y proteger a aquellos que más lo necesitan. Sin embargo, la realidad dio cuenta de un devastador aumento de las cifras de víctimas civiles en el marco de los conflictos armados que tuvieron lugar en Bosnia, República Democrática del Congo, Kosovo, Ruanda, Sudán y Uganda, entre otros. En Kosovo, el Consejo de Seguridad no accionó contra las atrocidades cometidas por las fuerzas bosnias debido a que China y Rusia no deseaban resguardar la soberanía de la República Federal de Yugoslavia y entendían que la acción del Consejo constituiría una injerencia en los asuntos internos de ese Estado.

* Abogada, Universidad de Chile. Magíster en Derecho de los Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez. Estudios de Doctorado en Derecho Internacional, Universidad de Barcelona. Actualmente se desempeña como profesora asistente del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, cátedra de Derecho Internacional Público.

La solución que había sido ideada durante las décadas anteriores para hacer frente a la inacción del Consejo de Seguridad fue la intervención humanitaria¹, esto es, la modificación de la regla que prohíbe la intervención para permitir que un Estado o grupo de Estados realizaran acciones humanitarias en el territorio de otro Estado, cuando se reúnen determinadas condiciones.

Pero la intervención humanitaria planteaba la opción entre dos extremos: permanecer al margen mientras aumentaban las muertes de civiles o desplegar una fuerza militar para proteger a las poblaciones vulnerables y amenazadas. Por ello, suscitó un fuerte rechazo en muchos Estados miembros de Naciones Unidas.

En ese contexto, y a mediados de los '90, Francis Deng propuso una solución distinta y centrada en la idea de "la soberanía como responsabilidad"² que buscaba terminar con el dilema que se planteaba entre la protección de las personas y el uso de la fuerza militar. De acuerdo a Deng, los Estados debían ser entendidos como instrumentos al servicio de sus pueblos y no al revés. Bajo su concepción, la soberanía, para ser legítima, conlleva ciertas responsabilidades, por lo que un gobierno es legítimo en la medida en que responde a las necesidades de su pueblo. A partir de allí, la soberanía como responsabilidad gira en torno a una idea simple: los líderes y representantes estatales deben ser responsables y rendir cuentas por sus acciones, internamente a sus ciudadanos y externamente a la comunidad internacional. Deng no sólo se refería a las situaciones en que los derechos humanos son violados sistemáticamente, sino a prácticamente cualquier situación en la cual el Estado no cumpla con sus obligaciones económicas o políticas.³

Considerando este escenario, el secretario general de Naciones Unidas de la época, Kofi Annan, en su informe para el Milenio y recordando el fracaso del Consejo de Seguridad para actuar en forma enérgica en Ruanda y Kosovo, planteó la siguiente pregunta a los Estados Miembros: "Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica,

1 Ver HILPOLD, Peter, "Humanitarian Intervention: Is there a need for a legal reappraisal?" *European Journal of International Law*, Galsgow, Vol. 12 (3), 2001 pp. 437-467; CASSESE, Antonio. "Ex Injuria ius oritur: Are we moving towards legitimization of forcible humanitarian countermeasures in the world community?" *European Journal of International Law*, Glasgow, Vol. 12 (1) 1999, p. 21 y p. 27; UERPMANN, Robert. *La primauté des droits de l'homme: licéité ou illéicéité de l'intervention humanitaires*. En TOMUSCHAT, Christian (Ed), *Kosovo and the International Community. A legal assessment*, La Haya, Kluwer Law International, 2002, pp. 65-86.

2 DENG M., Francis. "Frontiers of Sovereignty A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internally Displaced". *Leiden Journal of International Law*, vol. 2, nº 8, 1995, Autumn 1995, pp. 249-286, pp. 249-286.

3 DENG M., Francis; KIMARO, Sadikiel; LYONS, Terrence; ROTHCHILD, Donald; ZARTMAN, William I. *Sovereignty as Responsibility. Conflict management in Africa*. Washington, DC., The Brooking Institutions.

y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”⁴

Para intentar responder a esa pregunta surgió la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), que consagró la responsabilidad de proteger.⁵ La responsabilidad de proteger a que hace referencia este documento plantea que en virtud de su soberanía, el Estado no sólo tiene derechos sobre su población, sino que tiene una responsabilidad primaria de protegerla dentro de sus fronteras. Cuando el Estado no cumple con esa responsabilidad porque no quiere o no puede hacerlo, corresponde a la comunidad internacional el ejercicio de ella.

La CIISE establece un concepto amplio de la responsabilidad de proteger. La sección donde formula el concepto se titula “los derechos humanos, la seguridad humana y la nueva práctica”,⁶ lo que nos indica la vinculación que para la CIISE existe entre el nuevo principio que planteará en los párrafos siguientes de su informe y los desafíos que imponían la protección de los derechos humanos y la nueva forma de entender la seguridad, que considera múltiples aspectos: “*la seguridad de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social, el respeto a su dignidad y valía como seres humanos y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales*”. No es extraño, entonces, que al momento de referirse a lo que la CIISE llama la ‘nueva práctica’ nos encontremos con un concepto general, amplio. La responsabilidad de proteger consistiría en “*un nuevo principio*” en virtud del cual la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, sería admisible “*cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable*”.⁷

Uno de los mayores aportes de la CIISE al debate sobre soberanía y protección de los derechos humanos es su afirmación de que la responsabilidad de la comunidad internacional no está sólo vinculada a la cuestión del momento en que debe haber una intervención militar, sino también a una serie de acciones encaminadas tanto a impedir como a detener la crisis. La CIISE describe esta responsabilidad como un *continuum* de obligaciones: la responsabilidad de prevenir que se cometan crímenes de esa naturale-

4 A/54/2000. *We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*. Report of the Secretary-General, Fifty-Fourth session, Agenda item 49(b), The Millennium Assembly of the United Nations, 27 de marzo de 2000, p. 35.

5 Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. *The responsibility to protect*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement International, diciembre 2001. La versión en español está disponible en: http://www.ceipaz.org/images/contenido/La%20responsabilidad%20de%20proteger_ESP.pdf

6 *Ibidem*, párr. 2.21.

7 *Ibidem*, párr. 2.25.

za, la responsabilidad de reaccionar cuando ocurran y la responsabilidad de reconstruir las sociedades luego de una crisis.

Más adelante, cuando aborda los seis criterios conforme a los cuales se puede intervenir, se centra en la causa justa, identificando esta con la existencia de “*dos amplios conjuntos de circunstancias*”, a saber, grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; o una “*depuración étnica*” en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación. En el entender de la CIISE, el cumplimiento de “*al menos una de estas dos condiciones*”⁸ cumpliría ampliamente con el componente de causa justa de la decisión de intervenir.

A continuación explicita los distintos supuestos que cabrían dentro de esas dos condiciones, ampliando sustancialmente el ámbito de aplicación al incluir no solo a los crímenes de lesa humanidad y de guerra, sino que también las situaciones que implican un gran apreciación subjetiva como “*el colapso de un Estado, que expone a la población a la inanición masiva o la guerra civil; y las catástrofes naturales o ecológicas de grandes proporciones, a las que el Estado no quiera o no pueda hacer frente ni solicitar asistencia, y que provoquen o puedan provocar importantes pérdidas humanas*”.

En cuanto a la autoridad que decidiría la intervención, la Comisión reconocía en el Consejo de Seguridad el poder de tomar la decisión. Sin embargo, indicaba que en el caso que el Consejo de Seguridad estuviera paralizado, la Asamblea General podría respaldar “*la acción militar durante un período extraordinario de sesiones de emergencia, con arreglo a los procedimientos establecidos en la resolución de ‘Unión pro Paz’*”⁹ solución altamente controversial y políticamente inviable, pues el Consejo de Seguridad siempre se ha opuesto a la manera de interpretar la Carta de Naciones Unidas contenida en esa resolución y porque es impensable una intervención sin el apoyo de los cinco miembros permanentes.

La amplitud del concepto de responsabilidad de proteger de la CIISE fue limitada, en parte, en el informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.¹⁰ Si bien la mayor parte del contenido del documento apunta a las propuestas de reformas de Naciones Unidas que serían discutidas durante la Cumbre

8 *Ibidem*, párr. 4.19.

9 *Ibidem*, párr. 6.29, p. 75.

10 HIGH-LEVEL PANEL on THREATS, CHALLENGES and CHANGE. *A more secure world: Our shared responsibility*. [En línea]. [Fecha de la consulta: 16 de septiembre de 2014]. Disponible en: http://www.responsibilitytoprotect.org/files/AMore-SecureWorld_Dec2004.pdf

de 2005, el informe introdujo algunas precisiones al concepto de responsabilidad de proteger contenida en el informe de la CIISE.

El documento toma la idea de la soberanía como responsabilidad frente a la población y promueve las tres obligaciones contempladas en el Informe de la CIISE: prevenir, reaccionar y reconstruir. Sin embargo, la responsabilidad de proteger está ligada a los casos de *“genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”*. Si bien el concepto es aún amplio y poco preciso, su ámbito de aplicación aparece vinculado, salvo en el caso de la depuración étnica, a crímenes internacionales ya contemplados en instrumentos internacionales, y deja atrás la amplia noción de responsabilidad de proteger que contenía el Informe de la CIISE.

El Informe del Grupo de Alto Nivel indica, además, que la responsabilidad primaria del Estado entraña la de la comunidad internacional, indicando que solo el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas puede autorizar una intervención basada en la responsabilidad de proteger, no correspondiendo esa acción a ninguna otra autoridad en caso de que ese órgano esté paralizado. Indica también que los miembros no deberían usar su poder de veto si no hubiere intereses nacionales vitales involucrados y, especialmente, en casos de genocidio y violaciones de derechos humanos en gran escala.

Las conclusiones del Grupo de Alto Nivel fueron asumidas por el Secretario General y transmitidas a la Asamblea General en su informe “Un concepto más amplio de libertad” que fue discutido en la Cumbre Mundial de 2005.¹¹ Los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la Cumbre Mundial de 2005 aceptaron unánimemente la responsabilidad de proteger en la Resolución 60/1 de la Asamblea General, pero apartándose de los informes que le dieron vida.

CONTENIDO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER CONSAGRADA EN LA RESOLUCIÓN 68/1

En la Resolución 68/1 de la Asamblea General, los Estados delimitaron la responsabilidad de proteger y aceptaron proteger a su población de crímenes concretos. Asimismo, y siguiendo la lógica de los documentos que la precedieron, la responsabilidad de proteger se vincula a la prevención, la reacción y la reconstrucción. Así, el párrafo 138 indica que *“Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva*

11 A/59/565.

la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana”.

Una primera reflexión que surge tras su lectura es que un elemento central de la responsabilidad de proteger es la población. La población es el objeto de la protección. Se trata de impedir que ella se erija en víctima de los crímenes que hoy revisten la mayor gravedad para la comunidad internacional. Pero no obstante que la población constituye el objeto de la protección, la responsabilidad de proteger no otorga a esta ninguna acción para hacer efectiva esa protección, limitándose el concepto a enfatizar el papel prioritario que al Estado corresponde en esa protección desde la soberanía responsable.

La responsabilidad primaria recae en el Estado, teniendo la comunidad internacional una, que surge cuando las autoridades estatales no protegen a su población, o peor aún, cuando es el propio Estado el autor de las violaciones constitutivas de los crímenes contemplados en la responsabilidad de proteger.

Si bien lo anterior es claro, no lo es el contenido y alcance del concepto, pues el texto no precisa como han de entenderse los términos “responsabilidad” y “proteger”. Tampoco queda claro cuál es el alcance de la prevención, ni el rol de la comunidad internacional, ni si en aras de la prevención puede pasarse a la intervención.

Un segundo elemento del concepto de la “responsabilidad de proteger”, la reacción, ha sido también adoptado en el párrafo 139 del Documento Final, que señala: *“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”.*

La responsabilidad de reaccionar está a cargo, en el Documento Final, del Consejo de Seguridad, quien podrá tomar medidas económicas, políticas, así como el uso de la fuerza. Es éste el aspecto más controversial de la responsabilidad puesto que, como señala

Ubeda la responsabilidad de proteger ambiciona establecer la siguiente ecuación: a una hipótesis excepcional (los crímenes internacionales más graves) se aplicaría un derecho excepcional y se neutralizarían principios cardinales del Derecho Internacional ligados a la soberanía del Estado que ha fallado, como son los principios de no intervención, de no injerencia en los asuntos internos de los Estados y de no recurso a la fuerza. No es raro, por tanto, que haya suscitado polémica y que hasta hoy sea una cuestión controvertida tanto entre los Estados como dentro de la doctrina.

Un tercer elemento de la responsabilidad de proteger es la responsabilidad de reconstruir. Si bien el Documento Final no alude a ella en los párrafos relativos a la responsabilidad de proteger, es claro que ha sido considerado por Naciones Unidas puesto que encuentra asiento en el concepto de *"consolidación de la paz, el cual funciona como campo autónomo y cuenta con órganos propios dentro del área de gestión de conflictos, siendo tratado en un capítulo especial del Documento Final"*.¹² Los informes del secretario general, así como los distintos diálogos que han tenido lugar en la Asamblea General lo confirman.

La responsabilidad de prevenir, reaccionar y reconstruir del Estado y de la comunidad internacional se vincula a crímenes concretos. Ya no se trata del colapso de un Estado, que expone a la población a la inanición masiva o la guerra civil ni de catástrofes naturales o ecológicas de grandes proporciones, a las que hacía referencia el informe del CIISE, ni de violaciones graves al derecho internacional humanitario a las que aludía el Grupo de Alto Nivel en términos genéricos. Su ámbito de aplicación se circunscribe pues a los referidos, no siendo posible extenderla a otras situaciones.

El genocidio ya estaba contemplado en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, así como en el artículo 5º del Estatuto de Roma junto a los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, formando parte de la competencia de la Corte Penal Internacional. Los Estatutos de los tribunales internacionales para la Antigua Yugoslavia y para Ruanda contemplaban también el genocidio y los crímenes de lesa humanidad, pero no los crímenes de guerra como tales, sino que consideraban categorías de estos como las infracciones graves a los Convenios de Ginebra y las violaciones de las leyes y costumbres de la guerra, considerándose por ello al artículo 8º del Estatuto de Roma como el primer intento de definición precisa de los crímenes de guerra como categoría genérica.

12 AÑAÑOS MEZA, María Cecilia. La responsabilidad de proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la responsabilidad de proteger. [En línea] UNISCI *Discussion Papers*, Nº 21. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2014]. Disponible en: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=109018>

La mención de la depuración étnica dentro de los crímenes contemplados en la responsabilidad se aparta, en cambio, del razonamiento anterior. No se trata de un crimen contemplado en instrumentos vinculantes. Según algunos,¹³ la referencia a la depuración étnica en la Resolución 68/1 sería la prueba del carácter estrictamente político de la declaración de la Asamblea General. Según otros,¹⁴ se trataría de conservar una referencia ya presente tanto en el documento de la CIISE como en el del Grupo de Alto Nivel, considerando que no es raro que ciertas prácticas, por el hecho de su sistematización, sean mencionadas en tanto tales en los actos unilaterales de las organizaciones internacionales, inscribiéndose ese proceso en el ámbito del desarrollo progresivo del derecho internacional, como lo mostraría la inclusión de la práctica de la desaparición forzada en la definición de crímenes de lesa humanidad contenida en el Estatuto de Roma. La depuración étnica ilustraría con intensidad la dimensión masiva, fundada en la identidad colectiva de las víctimas, que caracteriza a los tres grandes crímenes imprescriptibles, pudiendo gatillar la aplicación de la responsabilidad de proteger. Al buscar eliminar un grupo humano de una región que él ha definido como suyo y en el que reside, la práctica de la depuración étnica reposaría en actos de naturaleza colectiva cometidos en ejecución de un plan concertado contra un grupo de población civil o en actos que constituyen una práctica masiva, generalizada o sistemática.

Así conceptualizada, la responsabilidad de proteger ha dado lugar a diversas reflexiones en la doctrina, suscitando diversas reacciones en los Estados.

¿EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL?

La violación masiva de derechos humanos de que han dado cuenta las crisis acaecidas en las últimas décadas no permite justificar, en nombre de la soberanía abstracta del Estado y el principio de no intervención, la inacción frente a ellas.

Para enfrentar esas situaciones surgió la “responsabilidad de proteger”. La terminología utilizada es más acertada que la “intervención humanitaria” o el “derecho de injerencia”, *“primero, porque no está golpeada por la práctica histórica de la intervención de las grandes potencias en sus esferas de influencia so capa de humanidad... segundo, porque el concepto se predica en principio del Estado respecto de su propia población.... Tercero, porque*

13 DECAUX, Emmanuel. “La question des seuils de déclenchement de la responsabilité de protéger en cas de violation grave des droits de l’homme”. En *Colloque Société Française pour le Droit International*, (Nanterrel, Francia), París, Editions A. Pedone, 2008, pp. 335-342.

14 UBÉDA-SAILLARD, Muriel. “La responsabilité de protéger et la répression des atteintes massives à l’intégrité physique des populations”. En *Escuela Chile- Francia (IV, Santiago de Chile, 2011). La irrupción del cuerpo. Oralidad: memoria, relatos y textos*, LOM, 2013, pp. 121-137.

tratándose de otros Estados enfatiza un sentido de deber u obligación hacia la población afectada que encarece las iniciativas colectivas, institucionales.¹⁵

La CIISE en su informe presentó a la responsabilidad de proteger como una norma in status nascendi, como un nuevo principio rector, que se basaba en una mezcla de fundamentos jurídicos: disposiciones de tratados referentes a los derechos humanos, Convención contra el Genocidio, Convenios de Ginebra, Estatuto de la Corte Penal Internacional, entre otros, la creciente práctica de los Estados y la del propio Consejo de Seguridad. En ese contexto indicaba que *“tal vez acabe por admitirse la existencia de una nueva norma de derecho consuetudinario internacional en este sentido, pero, como ya hemos reconocido sería prematuro afirmar ahora que ya existe dicha norma”*.¹⁶

El artículo 38º del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia señala las fuentes de las obligaciones jurídicas. En la letra b del párrafo 1 señala a la costumbre *“como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho”*. Ello lleva a sostener a la doctrina que los elementos de la costumbre son la práctica y la *opinio iuris*, esto es la certeza de que al comportarse de una determinada manera los Estados tienen la convicción de que se responde a una necesidad jurídica. La existencia de la *opinio iuris* es lo que permite descartar como vinculantes aquellas conductas motivadas por razones de oportunidad, o por mera cortesía.

A casi 10 años de la inclusión de la responsabilidad de proteger en la Resolución 68/1, ¿puede afirmarse que ha surgido esa nueva norma consuetudinaria?

Recordemos que la responsabilidad de proteger está contenida en una resolución de la Asamblea General, que en sí misma carece de carácter vinculante. Sin embargo, las resoluciones de la Asamblea General pueden tener efecto en la formación de una costumbre, como lo ha reconocido la Corte Internacional de Justicia (Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, 1986; Legalidad de la amenaza o el uso de armas nucleares por un Estado en un conflicto armado, 1996; Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, 2004).

La Asamblea General es un órgano político en el que tienen voz y voto la totalidad de los Estados y que está dotado de competencias generales *“que pueden cubrir cualquier asunto o cuestión dentro de los amplios márgenes constitucionales de la Carta (arts. 10º a 14º) y, entre ellas, la específica de impulsar el desarrollo progresivo del DI y su codificación”*.¹⁷ Por

15 REMIRO BROTONS, Antonio (2010). *Derecho Internacional*, Curso General, Valencia, Tirant Lo Blanch, p. 800.

16 Informe de la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *op. cit.*, párr. 6.17, p. 55.

17 REMIRO BROTONS, *op. cit.*, p. 548.

ello, la Corte Internacional de Justicia afirmó en su Opinión Consultiva sobre la licitud de la amenaza o el uso de armas nucleares por un Estado en un conflicto armado, que “*las resoluciones de la AG, incluso aunque no sean vinculantes, pueden a veces tener valor normativo. En ciertas circunstancias pueden proveer una importante evidencia para establecer la existencia de una norma o la aparición de una opinio iuris*”.¹⁸

La posibilidad de que una resolución de la Asamblea General tenga efectos normativos también ha sido admitida por la doctrina. El Institut de Droit International (IDI) emitió en 1987 una resolución sobre “*La elaboración de grandes convenciones multilaterales e instrumentos no convencionales con función o vocación normativa*”;¹⁹ en la que admitió que ese órgano puede hacer recomendaciones que contribuyan al desarrollo progresivo del Derecho Internacional, a su consolidación o a su codificación. En lo que se refiere a las normas consuetudinarias, las resoluciones de la Asamblea General pueden constituir prueba de su existencia, cristalizar las que estaban en formación, así como proporcionar la base para la creación de una nueva norma consuetudinaria. Al abordar esta última posibilidad, el IDI indica que para determinar la existencia o no existencia de ese poder normativo hay que considerar la intención de los Estados, el respeto de las reglas de procedimiento, el texto de la resolución, el grado de apoyo a la misma, el contexto de su elaboración y las medidas para ponerla en ejecución.²⁰

La doctrina reconoce entonces que las resoluciones de la Asamblea General pueden coadyuvar en el proceso de formación de cualquiera de los elementos constitutivos de la costumbre. En lo que respecta a la práctica “*los votos favorables a una resolución constituyen precedentes que contribuyen a su formación*”.²¹ Pero es respecto a la *opinio iuris* que las resoluciones de ese órgano tendrían la mayor virtualidad. Así, “*un amplio y sólido apoyo a una resolución que incorpora nuevos principios y normas jurídicas constituiría el mejor y más rápido exponente del consenso de los miembros de la sociedad internacional sobre la opinio iuris*”.²² Aun cuando ellas estén estructuradas como principios generales, las resoluciones de ese tipo proveerían de una base para el desarrollo progresivo del derecho y la rápida consolidación de reglas consuetudinarias.²³

18 *Ibidem*.

19 INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. *La elaboración de grandes convenciones multilaterales e instrumentos no convencionales con función o vocación normativa*. [En línea]. Sesión de El Cairo, 1987 [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2014] disponible en: http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1987_caire_02_fr.PDF

20 *Ibidem*, conclusiones 5 y 6.

21 REMIRO BROTONS, *op. cit.*, p. 553.

22 *Ibidem* p. 554.

23 BROWNLIE, Ian (2008). *Principles of International Law*. Séptima edición, Oxford, University Press, p. 15.

La Resolución 60/1, que contiene el concepto de responsabilidad de proteger, fue adoptada por consenso en el 2005, lo que permitiría sostener que ella constituiría la base para la formación de una nueva norma consuetudinaria, que era la ambición declarada por la CIISE y a la que hicimos referencia más arriba. Pero como advierte la doctrina hay que considerar otros aspectos para considerar si una resolución tiene un efecto normativo, en este caso, ser la base de una nueva norma consuetudinaria.

Como el mismo informe de la CIISE admitía, hay aspectos de la responsabilidad de proteger ya regulados en normas internacionales como son las relativas al genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y, más en general, las normas protectoras de los derechos humanos. En ese sentido, la responsabilidad de proteger se limita a refrendar obligaciones internacionales ya existentes. No ocurre lo mismo con la depuración étnica, donde encontramos un espacio para el desarrollo progresivo del derecho internacional como indicamos antes. Algo similar ocurre con la prevención a la que hace referencia la resolución en su párrafo 138, pues no tiene un contenido específico ni hace referencia a la forma en que se compartirá esa labor entre el Estado y la comunidad internacional. Aclaraciones también requería el mecanismo de alerta temprana al que hace referencia dicho párrafo, así como si se admitía la intervención cuando la prevención fallaba.

Si bien puede sostenerse que respecto a los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra, la responsabilidad de proteger no representa una novedad, no ocurre lo mismo con la responsabilidad de reaccionar, puesto que en esa dimensión, la responsabilidad de proteger ambiciona, como indicamos antes, consagrar una nueva ecuación: la neutralización de los principios de no intervención en los asuntos internos y del no uso de la fuerza cuando se verifica la hipótesis excepcional de desarrollo de los crímenes de genocidio, de guerra, de lesa humanidad y la depuración étnica.

La resolución no define ni “responsabilidad” ni “proteger” y en el caso del Estado vincula el compromiso de estos a conductas descritas de manera muy general: la adopción de medidas apropiadas y necesarias. La no realización de conductas, que aún debían ser objeto de una precisión, unido a la circunstancia de que su no realización tendría como consecuencia la intervención, da cuenta de que la responsabilidad de proteger que los Estados aceptaron *“no tiene conexión con las normas de la responsabilidad internacional de los Estados por actos o hechos ilícitos”*,²⁴ porque esta supone la violación de obligaciones internacionales y da paso a conductas reparatorias por parte del Estado infractor y en ningún caso a la intervención. Por ello puede sostenerse que la responsabilidad de proteger descrita en la Resolución 60/1 aspiraba *“a constituirse en una nueva norma*

24 AÑAÑOS MEZA, *op. cit.*

jurídica de carácter material o primario"²⁵ y que, por tanto, requería del desarrollo de una práctica estatal consistente y de una clara *opinio iuris*.

La conciencia de todas las tareas que quedaban pendientes aparece de manifiesto en el último párrafo de la resolución en el que los Estados acordaron *"que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional"*.²⁶

El examen de los distintos aspectos de la responsabilidad de proteger se ha realizado a través de diálogos oficiosos en base a los informes elaborados por el Secretario General, que han sido sometidos a la Asamblea General a partir de 2009.

En su primer informe *"Hacer efectiva la responsabilidad de proteger"*,²⁷ el Secretario General estableció una estrategia de tres pilares para la aplicación del concepto en base a lo establecido en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial. El primer pilar se refiere a la responsabilidad primordial que incumbe a cada Estado de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad en conformidad con sus obligaciones nacionales e internacionales. El segundo pilar establece el compromiso paralelo de la comunidad internacional de alentar y ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad. El tercer pilar pone de relieve la serie de instrumentos disponibles en virtud de los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas para la respuesta oportuna y decisiva cuando es evidente que los Estados no cumplen sus obligaciones.

El informe del Secretario General fue sometido a la Asamblea General y no hay más que leer los discursos pronunciados por los Estados ante esa Asamblea²⁸ para constatar la reticencia que plantea la posibilidad de intervención bajo el Capítulo VII de la Carta. Si bien todos estaban de acuerdo en la necesidad de no permanecer indiferentes ante los crímenes incorporados en la responsabilidad de proteger, la mayoría apoyaba la labor de prevención y su perfeccionamiento, así como la asistencia internacional para reforzar las capacidades del Estado que posee la competencia territorial y sigue siendo, a este título, el primer deudor de la responsabilidad de proteger. La cuestión de la intervención, en cambio, seguía suscitando reservas. No es por tanto nada extraño que en esa oportuna

25 *Ibidem*.

26 A/Res/60/1, párr. 139.

27 A/63/677.

28 Ver actas de la 96ª sesión (A/63/PV96) y de la 101ª sesión (A/63/101), sesiones plenarias de la 63ª reunión de la Asamblea General en julio de 2009.

tunidad se haya emitido una resolución que solo toma nota del Informe del Secretario General y del debate organizado por el presidente de la Asamblea General, al decir que es necesario *“seguir examinando la responsabilidad de proteger”*.²⁹

El secretario general ha efectuado cinco informes más: en el 2010, uno sobre “Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger”;³⁰ en el 2011, uno sobre “La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger”;³¹ en el 2012, otro sobre la responsabilidad de reaccionar titulado “La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”;³² en el 2013, uno que aborda la responsabilidad del Estado en relación a la prevención, “La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención”³³ y, finalmente, el que condujo el diálogo de este año sobre el “Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger”;³⁴ en el que identifica los diversos actores, los enfoques y los principios para guiar los esfuerzos para ayudar a los Estados a través del estímulo, la creación de capacidades y la asistencia de protección.

Todos ellos han sido objeto solo de reflexión entre los Estados y es muy significativo que la responsabilidad de proteger aún no figure en la agenda formal de la Asamblea General. Es decir, poco se ha avanzado en el ámbito de la construcción de una nueva norma consuetudinaria. Sin embargo, en el diálogo de este año, algunos Estados han dado pasos que podrán cambiar ese estado de cosas. La Unión Europea y otros 15 Estados expresaron su apoyo a la inclusión de la responsabilidad de proteger en la agenda formal de la Asamblea General: Chile, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Guatemala, Hungría, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Perú, República de Corea, Ruanda (en nombre del Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger), Eslovenia y Uruguay.³⁵

Asimismo es significativo el aumento de Estados que integran el Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger (en la actualidad 45), puesto que pueden coadyuvar en la operacionalización de la responsabilidad de proteger y en la generación de prácticas y consensos. En esa línea parece situarse su primera declaración conjunta efectuada en la sesión del 8 de septiembre del presente año. En ella reiteraron su apoyo a los tres pilares contenidos en el primer informe del secretario general, reafirmaron que estos no son se-

29 A/Res/63/308

30 A/64/864

31 A/65/877-S/2011/393

32 A/66/877-S/2012/578

33 A/67/929-S/2013/399

34 A/68/947-S/2014/449

35 Global Center for the Responsibility to Protect, [En línea]. [Fecha de consulta: 20 de septiembre 2014]. Disponible en: <http://www.globalr2p.org/resources/643>

cuenciales sino iguales en importancia y que deben ser implementados de una manera absolutamente consistente con los propósitos, principios y disposiciones de la Carta de Naciones Unidas. La declaración reitera que la responsabilidad de proteger refuerza la soberanía del Estado y que la prevención constituye el núcleo de la responsabilidad de proteger. Finaliza apoyando la recomendación efectuada por el secretario general en su último informe, en orden a incluir la responsabilidad de proteger en la agenda formal y en ese contexto renuevan su esfuerzo en el ámbito de la responsabilidad de proteger.³⁶

Sin lugar a dudas, el ámbito donde se aprecia el mayor consenso es en el relativo a la prevención. La lectura de los discursos efectuados por los representantes de los Estados el presente año revela el apoyo que se ha dado a la prevención y al fortalecimiento de las capacidades de los Estados a los que se ha considerado como el núcleo de la responsabilidad de proteger. Bolivia y Ecuador realizaron constructivas declaraciones en este sentido, así como Venezuela que enfatizó que *“los Estados miembros así como el sistema de Naciones Unidas tienen un papel que jugar en la prevención de aquellos crímenes que conmocionan a la humanidad”*.³⁷ Pero también es efectivo que en muchas de esas declaraciones siguen estando presentes las preocupaciones que plantea la responsabilidad de reaccionar. Brasil, por ejemplo, enfatiza la importancia de establecer una línea clara entre la prevención y la reacción, así como la importancia de que Naciones Unidas pase de la cultura de la reacción a la de la prevención. China, por su parte, señala la importancia de la prevención, pero enfatiza la relevancia de las propias capacidades del Estado, subrayando que si bien en la Cumbre Mundial de 2005 se adoptó una norma prudencial sobre los crímenes de genocidio, lesa humanidad, de guerra y la depuración étnica, aún no se ha alcanzado consenso y debe seguirse discutiendo la cuestión en Naciones Unidas. Referencias al respeto del principio de no intervención y otros principios de la Carta de Naciones Unidas también se encuentran en las declaraciones de Ecuador, Bolivia y Venezuela.

La inclusión de la responsabilidad de proteger en la agenda formal constituiría un paso importante en el desarrollo de la responsabilidad de proteger. El apoyo de los 45 Estados que integran el Grupo de Amigos, puede contribuir al desarrollo de la práctica y a la formación de una *opinio iuris* en el ámbito de la responsabilidad de proteger como prevención y reconstrucción. Un consenso y práctica similar en lo que concierne a las respon-

36 Naciones Unidas. Diálogo sobre Responsabilidad de Proteger: “Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger”. Declaración del representante permanente de Ruanda ante las Naciones Unidas, 8 de septiembre de 2014 [En línea]. [Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2014]. Disponible en: <http://www.globalr2p.org/media/files/rwanda-statement-at-the-2013-interactive-dialogue.pdf>

37 Naciones Unidas. Diálogo sobre Responsabilidad de Proteger: “Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger”. Declaración del representante permanente de la República Bolivariana de Venezuela en Naciones Unidas, 8 de septiembre de 2014. [En línea] [Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2014]. Disponible en: <http://www.globalr2p.org/media/files/venezuela-eng.pdf>

sabilidad de reaccionar es irreal, mientras no se introduzcan cambios significativos en el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad, lo que es igualmente ilusorio.

Tampoco puede darse un carácter vinculante a las resoluciones en que el Consejo de Seguridad se ha referido a la responsabilidad de proteger. A diferencia de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad carece, de acuerdo a la Carta, de poderes vinculados al desarrollo progresivo del Derecho Internacional.³⁸ Ciertamente es que las decisiones que toma bajo el Capítulo VII son obligatorias para los Estados, pero ellas están limitadas a la situación de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión que la motivó.

Por otra parte, la mayor parte de las resoluciones del Consejo de Seguridad que se han referido a la responsabilidad de proteger, lo han hecho de manera indirecta, como lo hizo la Resolución 1.755 de 30 de abril de 2007 sobre Darfur. Solo las Resoluciones 1970 y 1973 sobre la situación de Libia se refirieron directamente a la responsabilidad de proteger. Esta última, sin embargo, se limita a reiterar *“que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia”*³⁹ para luego reafirmar *“que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles”*⁴⁰. La obligación radicaría en definitiva en las normas que regulan los conflictos armados más que en la responsabilidad de proteger, de las cuales hace además una interpretación laxa pues se hace referencia *“a todas las medidas posibles”*.

Por otra parte, el Consejo de Seguridad se abstiene de calificar los hechos acaecidos en Libia como algunos de los crímenes considerados en la responsabilidad de proteger consensuados en la Cumbre Mundial de 2005. El Consejo se limita a señalar que actúa *“en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas”*⁴¹ pero por el hecho de estar vinculada a una situación específica carece de un efecto normativo. Además, la ausencia de una resolución similar para hechos aun más atroces que los acaecidos en Libia, como son los ocurridos en Siria, puso fin al optimismo de quienes pensaban que, finalmente, la responsabilidad de proteger se abría paso en la práctica del Consejo de Seguridad. La Resolución 1973 confirmó los temores de varios, pues pensada para poner fin a una masacre culminó con un cambio de régimen.

38 REMIRO BROTONS, *op. cit.*, p. 549.

39 S/Res/1973 (2011) párr. 4.

40 *Ibidem*.

41 S/Res/1973 (2011), párr. 22.

La responsabilidad de proteger no ha introducido un cambio al Derecho Internacional. Aún se requiere de un consenso de la comunidad internacional para alcanzar ese objetivo.

IMPLICANCIAS PARA CHILE

Chile ha estado fuertemente comprometido con la responsabilidad de proteger desde la génesis de este concepto.

Así, junto a México y Japón elaboró un *non paper* para facilitar la discusión sobre el nuevo concepto. En él se planteó que *“la nueva noción debía incluir la prevención y la asistencia internacional, por solicitud del país en cuestión”*⁴² y que ella debía abarcar *“el desarrollo y la construcción de capacidades, llegando a la acción colectiva, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”*. Se sostuvo también que *“los esfuerzos para prevenir el genocidio y los otros crímenes debían también dirigirse a las raíces del conflicto, como la incitación al odio entre grupos étnicos y la desigualdad al interior de cada país. Asimismo, se expresó el deseo de que se le confiara a la ONU la responsabilidad de actuar, según correspondiese, en nombre de la comunidad internacional, a fin de ‘evitar una acción unilateral’, emprendida por un país o por una coalición ad hoc de países”*.

Durante la Cumbre Mundial dio su apoyo a la responsabilidad de proteger como norma y expresó su *“decidido compromiso con la responsabilidad de proteger, cuyas bases sólidas quedaron establecidas por los Jefes de Estado y de Gobierno en los párrafos 138 y 139 del Documento Final, y que no pueden ser selectivamente abordados ni revisados”*.⁴³ En relación al uso de la fuerza señaló que el imperativo colectivo no es intervenir, sino adoptar cualquier acción oportuna y decisiva, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, ya que en el Documento Final *“no hay automaticidad, ni gatillos, ni luces verdes implícitas para el uso de la fuerza”*.⁴⁴

Chile forma parte del Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger y como tal promueve y seguirá el proceso de construcción de la responsabilidad de proteger como norma. Del mismo modo, Chile forma parte de los Estados de la red de puntos focales para la responsabilidad de proteger, creada en 2010. Ese año, Dinamarca y Ghana, junto al Global Center for the Responsibility to Protect lanzaron la iniciativa de crear

42 MUÑOZ, Heraldo. “La Responsabilidad de Proteger: tres pilares y cuatro crímenes”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, volumen 10 (1), enero-marzo de 2010, p. 4.

43 Naciones Unidas. Asamblea General. Diálogo Temático sobre Responsabilidad de proteger. Intervención del representante permanente de Chile ante las Naciones Unidas, Heraldo Muñoz, Nueva York, 23 de julio de 2009.

44 *Ibidem*.

una red internacional para promover el concepto y la toma de medidas concretas en sus respectivos países. El propósito principal de esta Red de Puntos Focales es ayudar a construir capacidades nacionales, regionales e internacionales en materia de alerta y diálogo tempranos focalizados en la prevención de la ocurrencia de los crímenes a que hace referencia la responsabilidad de proteger.⁴⁵

Considerando que la región ha alcanzado un consenso sobre la relevancia de la prevención de los crímenes abarcados por la responsabilidad de proteger y de la necesidad de fortalecer capacidades, Chile tiene la oportunidad de ejercer en la región el liderazgo que ha tenido en la génesis y desarrollo del concepto. El país debe transmitir en el plano nacional y regional los aprendizajes alcanzados en su participación en las operaciones de paz, tanto a nivel de las fuerzas militares desplegadas como de la sociedad civil que ha participado en ellas.

La cooperación sur-sur, que Chile viene desarrollando desde hace unos años, brinda a nuestro país la oportunidad de apoyar a la tarea de generar capacidades e instituciones que permitan el respeto de los derechos humanos y el desarrollo de la democracia en la región, incorporando los más recientes avances en materia de género y derechos de la infancia. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre “*las otras reparaciones*” constituye una importante guía al efecto.⁴⁶ Esa línea jurisprudencial apunta, precisamente, a medidas que los Estados deben adoptar para crear y fortalecer capacidades para una mejor protección de los derechos humanos, y para evitar la repetición de actos violatorios de los mismos.

45 Los otros Estados que integran la red son: Albania, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia y Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Ghana, Guatemala, Hungría, Holanda, Irlanda, Italia, Liberia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Montenegro, Mozambique, Nueva Zelanda, Paraguay, Polonia, Reino Unido, República de Corea, República Democrática del Congo, República Checa, Suecia, Suiza y Uruguay.

46 Ver ESPALIAT LARSON, Astrid (2013). “La responsabilidad de proteger: previniendo el daño a la población. El aporte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En: Escuela Chile-Francia (IV, Santiago de Chile, 2011). Cátedra Michel Foucault (2013). *La irrupción del cuerpo. Oralidad: memoria, relatos y textos*, LOM, pp. 99-119.

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA VINCULACIÓN ENTRE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA DE DEFENSA DE CHILE

Jorge Riquelme Rivera* - Juan Pablo Rosso Streeter**

El proceso de transición democrática en Chile se relacionó, en el ámbito de la política exterior, con la reinserción internacional luego de años de aislamiento durante el régimen militar. Este proceso, que puso al país de cara a la interdependencia global, impactó en variados ámbitos de la vida nacional.

La reinserción de Chile implicó un paulatino proceso de actualización de la política exterior, la que encontró en la política de defensa un importante elemento de apoyo a su proyección. La primera apuntaría al posicionamiento exterior de Chile en sus aspectos políticos y económicos, mientras la segunda se orientaría a los aspectos estratégicos de seguridad. De este modo, la política de defensa pasó a considerarse como un asunto relevante de la reinserción internacional y consolidación democrática.¹

Según plantea el Libro de la Defensa Nacional del año 2010, para el Estado chileno es de particular interés y conveniencia la estrecha vinculación y coordinación entre su política de defensa y política exterior, las que deben complementarse y potenciarse mutuamente, actuando la primera en respaldo de la última. En seguida, sostiene que Chile mantiene su compromiso de contribuir a la defensa y promoción de la paz internacional.²

Pese a ello, el acomodo de ambas políticas públicas no ha sido fácil. El principal obstáculo para una adecuada coordinación entre la política exterior y la de defensa ha sido de índole cultural. En el Estado y la sociedad en general pareciera no haberse asumido como un principio fundamental que las actividades internacionales de la defensa son materia de política exterior. A su vez, intereses institucionales y desconfianzas históricas

* Doctor (C) en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Universidad de la Defensa Nacional, Estados Unidos. Actualmente se desempeña como analista político en la Dirección de Seguridad Internacional y Humana, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

** Magíster en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Licenciado en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Universidad de la Defensa Nacional, Estados Unidos. Actualmente se desempeña como analista político en la Dirección de Seguridad Internacional y Humana, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

1 Riquelme, Jorge (2012). "Las relaciones civil-militares en el marco de la participación chilena en operaciones de paz". *Reflexión Política*, Vol. 14, N° 27, p. 87.

2 Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago: Gobierno de Chile.

tienden a dificultar la coordinación entre ambos sectores, pese a su necesaria coherencia.

Al respecto, cabe mencionar que se han establecido interesantes mecanismos en otros países para mejorar la coordinación entre política exterior y de defensa, algunos de los cuales podrían replicarse en Chile, de acuerdo a nuestra realidad. Uno de ellos es el sistema POLAD (*Political Advisor*), de Estados Unidos, mediante el que un funcionario del Departamento de Estado se integra al Departamento de Defensa y al equipo asesor de los comandantes militares con responsabilidad internacional, para orientarlos respecto a las implicancias de política exterior de sus decisiones.

Otro desafío para lograr una adecuada coordinación es el desarrollo de una visión estratégica, que integre armónicamente a ambos sectores, en lo que podría denominarse una "gran estrategia nacional". Para tal efecto, sería recomendable avanzar en la institucionalización en el nivel político, de una instancia que asesore al presidente de la República en la elaboración e implementación de esa visión. Este tipo de instancia asesora existe en muchos países, entre ellos el Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Israel, Nueva Zelandia, Ghana, Filipinas y Vietnam. Sus estructuras reflejan la realidad política de cada país, aunque su justificación es la misma, independiente de la estatura política estratégica del país: la necesidad de aumentar la efectividad de la política exterior mediante una mejor sinergia de los ámbitos a su disposición, particularmente el diplomático, económico y militar. En Chile, el predominio de una visión más bien limitada del rol internacional que podría asumir el país, unido a diversos intereses corporativos, han llevado a confiar en instancias esporádicas de coordinación para planificar la política exterior del país. Pero como lo demuestra la larga lista de países con realidades tan diferentes que cuentan con un consejo de seguridad nacional, la importancia de esta no se debe medir en función de la actividad internacional de un Estado determinado.

La cooperación internacional en el ámbito de la defensa requiere la coordinación con diversas agencias estatales y no estatales, como en el caso de las misiones de paz o de asistencia humanitaria, donde la provisión de seguridad y logística complementa los esfuerzos por fortalecer las instituciones y economías locales, en un esfuerzo integral de estabilización y reconstrucción. Por esta razón, es necesario reforzar la cooperación interinstitucional para asegurar una coordinación más plena entre Cancillería y el Ministerio de Defensa, cuyas políticas de cooperación internacional son por esencia interagenciales.

Lo anterior, especialmente considerando que actualmente nuestro país ocupa un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por el período 2014-2015. Las responsabilidades de Chile en materia de paz y seguridad internacionales son

especialmente relevantes atendida esta actual posición internacional. Con esta nueva membresía, Chile pretende seguir contribuyendo a reforzar el sistema multilateral como el instrumento fundamental para dotar de gobernanza al escenario político global, así como contribuir a la prevención y resolución de diferentes escenarios conflictivos.

MULTILATERALISMO Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

Según señala la Cancillería, entre los intereses prioritarios de la política exterior del país, está el *"contribuir al fortalecimiento del multilateralismo"*. En la misma línea, se plantea que *"La acción efectiva por parte de la sociedad internacional depende de la existencia de instituciones capaces de proporcionar soluciones a los problemas de naturaleza global... Nuestro accionar en las instancias multilaterales se concentra en el ámbito político, en lo económico y en los temas de la agenda global"*.³

Chile apoya y promueve el multilateralismo como la instancia más apropiada para enfrentar los desafíos y oportunidades de la sociedad internacional, tales como el mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad mundial. Bajo esta perspectiva general, entre otras variadas instancias, el país mantiene un compromiso permanente con las operaciones de paz, particularmente con la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Asimismo, ha participado, desde sus orígenes, en la Comisión de Consolidación de la Paz, creada en diciembre del año 2005 como un órgano subsidiario tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con la finalidad de fortalecer las tareas de reconstrucción de países en situación de post-conflicto, ejerciendo su presidencia el año 2009.

Además, ha sido un país pionero en la promoción del concepto de la seguridad humana, formando parte de la Red de Seguridad Humana y ha sido un participante responsable en los distintos foros y mecanismos multilaterales sobre desminado, desarme y no proliferación. Lo anterior está íntimamente relacionado con el compromiso de Chile con el Derecho Internacional Humanitario (DIH), el cual está expresado claramente en las cuatro convenciones de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales:

1. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos en las fuerzas armadas en campaña.
2. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.

3 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2010). *Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile*. Santiago: Gobierno de Chile, p. 21.

3. Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.
4. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

La adhesión de Chile a las diversas convenciones de desarme acordadas desde entonces, está fundada en su compromiso político y legal con el DIH. Ignorarlas implicaría desconocer este compromiso, el cual está íntimamente unido, a su vez, con los tres principales principios permanentes de su política exterior: el respeto al derecho internacional, la promoción de la democracia y los derechos humanos, y la responsabilidad de cooperar; a los que se une su interés permanente por la promoción de la paz y la seguridad internacional. Su derecho a la legítima defensa y a contar con una capacidad militar disuasiva son compatibles con esta adhesión al DIH y el estricto cumplimiento de las convenciones que prohíben la producción, posesión, transferencia y uso de armas nucleares (Tratado de No Proliferación Nuclear, 1968), químicas (Convención sobre Armas Químicas, 1993), biológicas (Convención de Armas Biológicas, 1972), minas antipersonales (Convención de Ottawa, 1997), municiones en racimo (Convención de Oslo, 2008), ciertas armas convencionales de efectos indiscriminados (Convención sobre Armas Convencionales, 1980) y que regulan la transferencia de armas convencionales y equipos de uso dual (Acuerdo de Wassenaar, 1982).

Marginarse de estas convenciones, sin una razón justificada y pública, habría generado un manto de dudas dentro y fuera de la región respecto a las intenciones de Chile, afectando seriamente su credibilidad y, por consiguiente, la predisposición internacional hacia el país. El mismo efecto generaría su eventual incumplimiento. Sería muy difícil promover una política de defensa “defensiva-disuasiva”, cuando no se firman convenciones internacionales de desarme o se proyecta ambigüedad, firmándolos pero no demostrando su cumplimiento. Esto arrastraría consigo a la política exterior, cuya credibilidad depende también de una postura en defensa transparente y consecuente, por cuanto ésta debe reflejar la manera en que la política exterior aborda sus relaciones con otros países.

Cabe agregar el aporte chileno a las negociaciones intergubernamentales sobre la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde mantiene una posición de apoyo a la ampliación y reforma de los métodos de trabajo de dicha instancia, con miras a fortalecer la capacidad y legitimidad de la Organización en su conjunto. Según Chile, la reforma del Consejo requiere una representación equitativa, un aumento de sus miembros que favorezca a los países en desarrollo y métodos de trabajo más transparentes y participativos. Junto a ello, el país ha otorgado apoyo bilateral a las aspiraciones de Brasil, Japón, India y Alemania, que forman parte del G-4, para ocupar asientos permanentes, aunque no es partidario de la extensión del veto a nuevos miembros.

En los foros particularmente relacionados con la esfera político-estratégica, Cancillería trabaja conjuntamente con el Ministerio de Defensa, con el objeto de coordinar la participación de Chile en variadas instancias, como son la Comisión de Seguridad Hemisférica, la Junta Interamericana de Defensa, las Conferencias de ministros de Defensa de las Américas y el Consejo de Defensa Suramericano de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), entre otros. A ello se unen los numerosos vínculos bilaterales que mantiene el país a nivel internacional.

EL TRABAJO INTERMINISTERIAL EN LAS RELACIONES BILATERALES

El trabajo conjunto de ambos ministerios ha tenido igualmente importantes resultados en las relaciones bilaterales del país. Ello ha sido particularmente visible en las vinculaciones y diálogos con Argentina, Perú y Estados Unidos, en materia de defensa y seguridad.

Respecto de Argentina, cabe señalar la fluida relación existente, canalizada mediante el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), que se celebra a nivel de subsecretarios de Relaciones Exteriores y de Defensa, creado a partir de la firma del Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad e Interés Mutuo, en noviembre de 1995. Desde su creación, el COMPERSEG ha favorecido el diálogo político en tales temas, fortaleciendo la cooperación y el intercambio entre los actores civiles y militares.

De las reuniones del citado Comité ha surgido, entre otros avances, el diseño y aplicación de índices estandarizados de medición de gastos militares, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como el desarrollo de ejercicios y actividades conjuntas y combinadas entre las Fuerzas Armadas, donde destaca especialmente la conformación de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada 'Cruz del Sur'.

En cuanto a Perú, el diálogo en materia de seguridad y defensa se conduce a través del Comité de Seguridad y Defensa (COSEDE), que se realiza a nivel de viceministros de Relaciones Exteriores y Defensa, y el Mecanismo 2+2, que reúne a los respectivos cancilleres y ministros de Defensa. En el terreno estrictamente militar, cabe subrayar los encuentros periódicos que celebran los altos mandos de las Fuerzas Armadas de ambos países, lo que expresa la creciente confianza entre las partes.

En lo referido a las relaciones Chile-Estados Unidos, es propicio mencionar que la defensa se constituye como una de las temáticas más relevantes de la relación bilateral. Esta vinculación ha resultado especialmente provechosa para nuestro país, por cuanto ha

representado una oportunidad de capacitación para personal de las Fuerzas Armadas y de aprovisionamiento de sistemas y equipos para la defensa. El amplio abanico de mecanismos de cooperación y diálogo político entre ambos países, contempla al Comité Consultivo de Defensa Chile-Estados Unidos, que es la instancia principal de diálogo y cooperación a nivel de defensa; el Comité Consultivo de Asuntos Políticos Estratégicos; la Ronda de Conversaciones entre los Estados Mayores y las Fuerzas Armadas de Chile y Estados Unidos; y el *National Guard State Partnership Program (SPP)*, acordado entre el Gobierno de Chile y el Estado de Texas, que establece un marco de cooperación en las esferas civil y militar entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Guardia Nacional de Texas.

PARTICIPACIÓN DE CHILE EN OPERACIONES DE PAZ

El proceso de reinserción internacional de Chile con la vuelta de la democracia, dejó al descubierto la necesidad de impulsar una creciente convergencia entre la política exterior y la política de defensa, por cuanto ambas contribuyen decisivamente al posicionamiento del país en el exterior. Hoy en día, la participación chilena en operaciones de paz representaría el centro articulador de esta convergencia, y una instancia especial para el trabajo coordinado y estrecho entre Cancillería y el Ministerio de Defensa.⁴

En la actualidad, Chile mantiene presencia activa en cinco misiones de paz: Bosnia y Herzegovina (ALTHEA), Chipre (UNFICYP), India-Pakistán (UNMOGIP), Medio Oriente (UNTSO) y Haití (MINUSTAH). La participación de Chile en esta última misión corresponde a la más importante para su política exterior, en términos de operaciones de paz.

Actualmente, atendidas diversas solicitudes de instancias multilaterales, el Gobierno de Chile está evaluando la participación de contingente nacional en nuevos escenarios. En este sentido, el continente africano se presenta como una oportunidad, ya que es una región con la que varios países de América Latina están replanteando sus relaciones. Chile está reevaluando sus relaciones con África Subsahariana, especialmente bajo el prisma de la cooperación internacional, aunque al día de hoy nuestra presencia en la zona todavía es modesta, con solo tres embajadas: Sudáfrica, Kenia y últimamente Ghana.

Nuestra presencia en África y el apoyo a los países de ese continente es coherente con el compromiso chileno con los grandes temas de la agenda internacional en el ámbito del desarrollo, los derechos humanos, y la paz y seguridad internacionales. Además, y especialmente, es armónico con nuestro interés en incrementar la presencia nacional

4 RIQUELME, *op. cit.*, p. 92.

en instancias multilaterales, en tanto África representa una gran cantidad de votos ante eventuales candidaturas chilenas a organismos internacionales.

RESOLUCIÓN 1325

Otro tema que últimamente ha involucrado un trabajo coordinado entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa es la implementación de la Resolución 1325 sobre “Mujer, Paz y Seguridad”, adoptada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el año 2000. El documento constituye el mandato más importante sobre género, paz y seguridad para la comunidad internacional. Su objetivo no solo es prevenir, proteger y resarcir a las mujeres dañadas en todas las etapas de los conflictos armados, sino que también buscar su plena inserción en los procesos de paz y en todos los niveles de la toma de decisiones en estas materias.

Las acciones que contempla la resolución se refieren al aumento de la participación de las mujeres en los procesos de paz y la toma de decisiones; el entrenamiento para el mantenimiento de la paz desde una perspectiva de género; la protección de las mujeres en los conflictos armados y en las situaciones posbélicas; y la introducción transversal del género en la recogida de datos y sistemas de información de Naciones Unidas, así como en la puesta en práctica de los distintos programas, entre otras importantes actividades.

Sobre esta base, y como resultado de un intenso trabajo interministerial entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa, así como del Servicio Nacional de la Mujer, Chile presentó el año 2009 su Primer Plan de Acción Nacional, donde se comprometió a trabajar en favor de los derechos de las mujeres durante los conflictos.

El año 2014 el país ha reafirmado este compromiso, mediante la presentación del Segundo Plan de Acción Nacional, correspondiente al periodo 2015-2018. Este plan busca, entre otras materias, capacitar a las Fuerzas Armadas y funcionarios civiles en materias de género, además de fomentar la participación activa de mujeres en operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, así como un papel protagónico en la toma de decisiones vinculadas a estas materias.

LA CONVERGENCIA EN LA DIVERSIDAD EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA

En una columna publicada el 13 de marzo de 2014 en el diario *El País* de España, el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, señor Heraldo Muñoz, se refirió a la iniciati-

va chilena de “convergencia en la diversidad”, que se enmarca en la prioridad regional manifestada por su política exterior. En la columna, el canciller expresa al respecto lo siguiente: *“Nuestro propósito será fortalecer la presencia del país en los distintos mecanismos de integración existentes, impulsando puentes de acuerdo por encima de las diferencias ideológicas o subregionales. La política exterior de Chile no tendrá un sesgo ideológico, sino que pondrá énfasis en avanzar pragmáticamente hacia una región más integrada y con una identidad propia... Existe una diversidad de caminos en la región para avanzar en el desarrollo. Seremos respetuosos con esas diferencias, entendiendo, sin embargo, que es posible construir un todo integrado de partes distintas y desiguales”*.⁵

Esta idea fundamental respecto de la integración regional, subyace en el firme apoyo de Chile a la UNASUR y, en su seno, al Consejo de Defensa Suramericano. Desde su creación en 2008, la UNASUR ha promovido una activa cooperación en defensa entre sus integrantes. Un objetivo específico que se ha propuesto en este ámbito es crear lo que se ha denominado una “cultura” o “doctrina” común en defensa a nivel regional. Es de esperar que esto represente un paso fundamental hacia un acuerdo de cooperación que aumente la sinergia entre los países miembros, incentivando una mirada más global de los desafíos que enfrenta la región en el ámbito de la defensa y en la planificación de sus fuerzas por capacidades estratégicas en vez de amenazas específicas.

La decisión para establecer el Consejo de Defensa Suramericano se adoptó en diciembre de 2008, con ocasión de la reunión extraordinaria de las jefas y jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, celebrada en Salvador de Bahía, Brasil. Además de consolidar a la región como una zona de paz, el Consejo tiene el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la unidad regional, generando consensos para fortalecer la cooperación en el ámbito de la defensa, en el contexto del poco constante proceso de integración sudamericano. Se presenta como una instancia flexible de consulta, cooperación y coordinación política, antes que de un acabado mecanismo de seguridad colectiva. Desde sus orígenes, el Consejo pretendió contribuir a la prevención de conflictos en la región e impulsar una instancia de diálogo de los Ministerios de Defensa sudamericanos, reduciendo de este modo las desconfianzas, con miras al desarrollo de una eventual política de defensa común.⁶

En el contexto del Consejo de Defensa Suramericano, cabe destacar el establecimiento de otros relevantes objetivos que se han planteado, que se refieren al fomento del intercambio en la formación y capacitación militar, además de promover la cooperación

5 La columna se encuentra disponible en http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html Recuperado en octubre de 2014.

6 RIQUELME, Jorge (2013). “La relación entre integración y seguridad en el MERCOSUR y sus proyecciones hacia Sudamérica”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 8, N° 1, p. 301.

académica entre los centros de estudio de defensa nacionales. Desde esta perspectiva, en mayo de 2011 se inauguró el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) en Buenos Aires, que representa una oportunidad para reforzar las capacidades civiles en la conducción de la defensa, así como para el favorecimiento de una doctrina común y de un pensamiento estratégico regional. Junto a esta iniciativa, cabe destacar que actualmente se está trabajando en la puesta en marcha de una Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), con sede en Ecuador. Ambas iniciativas deberán trabajar en estrecha coordinación, dada la cercanía de sus objetivos y funciones.

En un mundo donde la seguridad es un asunto cada vez más importante en las relaciones internacionales, los países que no sean capaces de articular proactivamente respuestas a amenazas colectivas, tendrán menos influencia política que aquellos que sí puedan. No son suficientes la cooperación industrial, ejercicios combinados, conferencias, seminarios o la firma de protocolos y declaraciones. Es necesario crear estructuras y capacidades en el nivel político y militar que permitan reaccionar de la forma más autosuficiente y efectiva posible ante amenazas y crisis. Esta realidad ya la han asumido la Unión Europea, la Unión Africana y los países del Golfo Pérsico, la ex URSS y Oceanía. El Consejo de Defensa Suramericano es una oportunidad para que los países de la región avancen por esta senda.

La estrategia de “convergencia en la diversidad” propuesta por Chile al resto del continente, ha tenido, al parecer, una buena acogida tanto en la Alianza del Pacífico como en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este ejercicio de liderazgo es un hito en la política exterior de Chile y una valiosa oportunidad para avanzar en la cooperación regional en defensa. Respecto a lo primero, es bueno que los países intenten proactivamente, por medio de la diplomacia, conformar un escenario internacional favorable a sus intereses. En este caso, Chile considera que es de su interés que la región actúe en bloque y no se disgregue a causa de sus divisiones ideológicas y ha decidido proponer ese camino. Esta experiencia, independiente de si logra su objetivo, tiene enorme valor como un ejemplo de que liderazgo internacional no es sinónimo de arrogancia.

ASUMIENDO NUEVOS ROLES EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL: LA ASOCIACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

Otro tema especialmente relevante en la vinculación entre la política exterior y la política de defensa, está dado por la reciente asociación de Chile a la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Chile suscribió en enero de 2014 un Acuerdo de Gestión de Crisis con Bruselas, que busca, entre otros elementos, la profundización de la cooperación con la Unión Europea en el ámbito de los intereses estratégicos y de

seguridad de ambas partes, con lo cual la relación bilateral adquiere una mayor densidad política y multidimensionalidad. El instrumento contempla la participación de Chile en diversas operaciones internacionales del bloque europeo, gran parte de las cuales poseen un carácter civil y están desplegadas en el continente africano.

El 29 de septiembre de 2014 se celebró en Santiago el Taller sobre Intercambio de Experiencias Unión Europea y Chile, en materias de Mantenimiento y Consolidación de la Paz. En el evento participó una delegación de la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación de la Unión Europea y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Defensa, quienes compartieron diversas materias relacionadas con la manera en que se deberá operacionalizar el Acuerdo firmado entre ambas partes.⁷

Dicho instrumento representa una oportunidad no solo para facilitar la participación de Chile en operaciones internacionales, sino que también para generar mayor conciencia en el país respecto a la necesidad de aumentar nuestra contribución a la seguridad y la estabilidad global. Llama la atención que luego de muchos años de participar activamente en ejercicios multilaterales y operaciones de paz de las Naciones Unidas, aún pareciera que la sociedad chilena no dimensiona en su totalidad la relevancia de contribuir a la paz y estabilidad mundial, y la estrecha relación entre ésta y el bienestar y seguridad del país.

El mayor valor del acuerdo con la Unión Europea es el de abrir un nuevo canal para ampliar la contribución de Chile a la seguridad internacional en misiones distintas a las operaciones de paz, especialmente en el ámbito de la seguridad marítima, la que abarca operaciones de contrapiratería, no proliferación, narcotráfico y asistencia humanitaria, entre muchas otras. En ese sentido, el acuerdo es una oportunidad para innovar en el ámbito de la seguridad internacional que debe ser aprovechado plenamente por Chile e impulsado por aquellos que han comprendido y asimilado la nueva realidad estratégica del país, en la que predominan las amenazas no convencionales y mayores exigencias de cooperación.

NUEVA REALIDAD ESTRATÉGICA DE CHILE

La constante evolución del escenario internacional conlleva la necesidad de innovar y adaptarse permanentemente a los cambios. El costo de no hacerlo son oportunidades

7 Más antecedentes al respecto pueden verse en la nota "UE le abre las puertas a Chile para misiones en África", que aparece en *El Mercurio*, viernes 3 de octubre de 2014. Disponible en <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-10-03&NewsID=261980&dtB=03-10-2014%200:00:00&BodyID=1&Paginald=4> Recuperado en octubre de 2014.

perdidas y una menor seguridad. Una estrecha coordinación entre Cancillería y Defensa es esencial para adaptarse a estas transformaciones, porque cada sector aporta visiones y soluciones que, en su conjunto, permiten una comprensión más acabada de los hechos, así como una mayor variedad de cursos de acción para anticiparse a ellos o abordarlos.

Un nuevo desafío que está tomando rápidamente forma en regiones tan diferentes como Europa y Asia, es el de los conflictos híbridos, en los que se combina el uso convencional de la fuerza militar con medios asimétricos y otros ámbitos que cubren todo el espectro del uso de la fuerza, tales como el diplomático, económico, legal, informático y comunicacional, entre otros. Esta forma de confrontar otro Estado, o conjunto de Estados, exige a su vez, como medida de defensa, el desarrollo de una capacidad de respuesta holística que integre en forma efectiva todos los elementos del poder nacional a disposición de la política exterior. Eso requiere, en primer lugar, una visión estratégica que necesariamente debe integrar, entre otros, a Cancillería y Defensa.

En Chile no estamos acostumbrados a visualizar el empleo de la fuerza en forma no convencional por parte de un Estado, sino que se tiende a pensar principalmente en la aplicación del llamado *hardpower*, no obstante que la guerra híbrida e incluso “la maniobra con medios no militares” está demostrando ser una estrategia particularmente atractiva para países con objetivos claros que enfrentan rivales más poderosos económica y militarmente, como Rusia ante la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y China ante Estados Unidos.

Para disminuir la vulnerabilidad de Chile ante el eventual empleo híbrido de la fuerza, permitiéndole capturar y explotar la iniciativa en un escenario complejo, se requiere, como primer paso, incentivar el debate público sobre nuestras relaciones internacionales y los desafíos de seguridad que debe enfrentar el país. Un flujo constante de nuevas ideas, propuestas y enfoques resulta esencial para renovar el proceso de planificación y gestión política, optimizando el empleo de todos los elementos de poder del Estado en las relaciones internacionales.

La aprobación de una Estrategia de Seguridad Nacional podría ser uno de los principales hitos en esta dirección y en su elaboración, el trabajo conjunto y el diálogo permanente entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa Nacional resulta esencial. La relación entre ambas instituciones presenta, actualmente, como principal desafío el incremento de la cooperación de modo de lograr un trabajo interdisciplinario con una cada vez mayor integración entre ambos sectores.

CONCLUSIONES

La parcelación de las relaciones internacionales en diferentes ámbitos, sin mayor coordinación a nivel estratégico, resulta arriesgado en el escenario que enfrenta Chile. A partir de 1990 se demostró la efectividad que puede alcanzar una adecuada integración entre la política de exterior y la de defensa, al ampliarse significativamente la participación de Chile en operaciones de paz en apoyo a sus esfuerzos de reinserción internacional.

Ahora, con un escenario internacional enfrentando desafíos aun más complejos que al final de la Guerra Fría, como el recrudecimiento de la piratería y el terrorismo, los desafíos de la ciberseguridad y el agravamiento de antiguas rivalidades interestatales, es aun más necesario reforzar la coordinación entre la Cancillería y Defensa. Lo anterior, como parte de un proceso global tendiente a la elaboración e implementación de una visión estratégica nacional que permita aprovechar en su totalidad el potencial del país, para que pueda enfrentar exitosamente los desafíos que le impone un escenario mundial incierto, donde abundan no solo los riesgos y amenazas sino, sobre todo, las oportunidades.

Como se ha explicado en este documento, las oportunidades de trabajo coordinado son muchas, solo se han explicado unos pocos tópicos que últimamente han marcado la agenda conjunta entre ambos ministerios. La plena y multidimensional inserción de Chile en las corrientes globales requiere de un trabajo mancomunado entre las distintas agencias que apoyan al Gobierno de Chile en la implementación de su política exterior, estando los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa en la primera línea de esta tarea. El apoyo de este último al primero es un asunto fundamental, considerando que los aspectos estratégico-defensivos se han transformado en una sección fundamental de la actividad internacional del país. El abanico de conflictos que se observan en variadas partes del mundo, particularmente en África y Medio Oriente, dan cuenta que esta situación se mantendrá en el tiempo.

CAMBIOS DE PARADIGMAS EN LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES; ENTORNOS ESTRATÉGICOS Y SUS IMPLICANCIAS SOBRE EL INSTRUMENTO MILITAR

CRL. Rodolfo Martinic Marusic*

INTRODUCCIÓN

Aunque comenzar un artículo haciendo mención al término de la Guerra Fría puede resultar pretérito, demasiado repetido y hasta tedioso para el lector más especializado, tratándose de precisar el inicio del proceso de cambios que ha estado afectando el curso de las relaciones internacionales y de la seguridad global, parece ser inevitable.

Y es que con el fin de ese período histórico la dinámica del sistema mundial quedó dominada por los efectos de la globalización, al grado que el orden emergido después de la Paz de Westfalia¹ fue notoriamente cuestionado desde distintas vertientes. Para otros se trataría de un debate incierto, por considerar que esa perspectiva *“ha sido sobredimensionada ya que los Estados todavía dominan el ambiente estratégico”*;² admitiéndose por ende que las unidades estatales prosiguen constituyendo el principal marco de referencia para la aplicación del derecho y, eventualmente, de la potencial amenaza o empleo la fuerza.

La citada disyuntiva sirve para situar el propósito del presente artículo, cual es analizar las alteraciones producidas en el ámbito de las teorías de las relaciones internacionales con el cambio de época; determinar cómo influyeron en las transformaciones ocurridas en materia de seguridad internacional y examinar sus consecuentes implicancias sobre

* Coronel de Ejército. Oficial de Estado Mayor. Magíster en Ciencia Política mención Gobierno, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares mención Estudios de Seguridad y Defensa, Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE). En la actualidad se desempeña como analista en el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

1 ZOLO, Danilo (2004). *La justicia de los vencedores. De Nuremberg a Bagdad*. Edhasa, p. 22. El citado autor es uno de los exponentes que considera que la doctrina internacional occidental rechaza el principio westfaliano de la legalidad de la guerra interestatal.

2 AYOOD, Mohammed. *Security in the Age of Globalization, Separating Appearance from Reality*. Edited by Ersel Aydinli and James N. Rosenau. SUNY Press. 2005, p. 9.

el instrumento militar, en tanto componente de la defensa como especie del género de la seguridad.

En esta dirección se hará inicialmente una escueta reseña orientada a establecer las principales diferencias conceptuales que confrontan el ideario perseguido por distintas corrientes de pensamiento que dan sustento a las relaciones político internacionales.

A modo de escenario para la aplicación de las teorías esbozadas, a continuación se expondrá una descripción sobre el entorno estratégico de seguridad y defensa, cuya configuración establece el marco de actuación del instrumento militar.

Justamente, producto de lo anterior, en la última parte se presentarán algunos de los escenarios de empleo que se han abierto al instrumento militar, así como los procesos de adaptación más significativos que ha tenido que asumir para enfrentar estas nuevas realidades.

TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LA SEGURIDAD MUNDIAL EN DISCUSIÓN

Con cierta certeza nos podemos adherir a la idea de que *“de las escuelas de pensamiento de las relaciones internacionales se desprenden distintas nociones de seguridad”*³. De ahí el interés de tenerlas a la vista, ya que inspiran diferentes formas para concebir modelos de actuación en materia de seguridad internacional.⁴

En términos evolutivos, al interior de las teorías clásicas se reconoce la preeminencia de la escuela realista para explicar los sucesos que caracterizaron los comienzos del período de la Guerra Fría. Bajo ese concepto, en política internacional, *“la fuerza militar o fuerza armada, sea ésta como una amenaza o una potencialidad, es el factor material más importante para el poder político de una nación”*⁵. En esa visión, la noción de seguridad es restringida y se confunde con la de defensa, pues ambas tienen que ver *“con el uso de la fuerza militar para enfrentar amenazas tanto externas como de naturaleza interna”*⁶.

3 Para profundizar sobre esa tesis se sugiere: GRIFFITHS, John (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el continente americano: análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile*. RIL Editores, Santiago (Chile).

4 OROZCO, Gabriel (2007). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*. N° 72, p. 166. www.cidob.org

5 GRIFFITHS, *op. cit.*

6 GRABENDORFF, Wolf (Editor) (2003). *La Seguridad Regional en las Américas*. Enfoques críticos y conceptos alternativos. Friedrich – Ebert – Stiftung en Colombia (FESCOL), p. 13.

Ya en los inicios de la década de los años 70 el realismo político tradicional es desafiado por la emergencia del *"neorrealismo o realismo estructural"*.⁷ A diferencia del pensamiento anterior, este considera que no es la búsqueda del poder lo que motiva la conducta del Estado como actor principal del escenario internacional, sino maximizar su seguridad, importando en tal cometido la posición que el Estado ocupe en la estructura de poder en que se encuentra inserto. Al igual que el realismo puro, sostiene una noción de seguridad restringida a aspectos estratégico militares y al empleo de la fuerza por parte del Estado como principal actor en un mundo anárquico, en donde las instituciones internacionales carecen de efectividad para evitar los conflictos y la guerra.

Como contraparte se han desarrollado otras teorías de las relaciones internacionales inspiradas en el pensamiento idealista-liberal. Aunque sus expresiones son múltiples, en general ofrecen un enfoque radicalmente opuesto, pronunciando sus ideas e inquietudes en la posibilidad de mitigar y/o eliminar los conflictos y las guerras.

Entre las variadas versiones de esta última corriente de pensamiento se encuentra *"la teoría liberal-institucionalista"*,⁸ que tiene particular trascendencia.

En efecto, a comienzos de la década de los años 80, dicho paradigma puso de relieve los beneficios de la cooperación internacional mediante los organismos multilaterales y la integración en instancias institucionales, identificando el fenómeno de la *"interdependencia compleja"*,⁹ cuyas secuelas conllevan centrar también la atención en las dimensiones políticas y económicas del sistema internacional, y no solo en las consideraciones estratégicas y del poder.

Junto a lo anterior, esta teoría reconoció la importancia de las entidades no estatales, no gubernamentales y organizaciones transnacionales como actores del sistema internacional, presentando nuevos estándares para abordar el estudio de la distribución del poder en la escena internacional, que vino a estimular el debate acerca de los elementos no militares en las conceptualizaciones sobre seguridad.

Con todo, a raíz de las repercusiones posteriores al 11 de septiembre de 2001 y la enérgica respuesta militar de EE.UU. de América, una forma actualizada del idealismo y que

7 GRIFFITHS, *op. cit.*

8 SOLOMÓN, Mónica. "La teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. N° 56. Diciembre 2001/enero 2002.

9 KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988). *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

“se solapa con el enfoque liberal”¹⁰ comenzó a tener influencia y a tomar un lugar destacado entre los teóricos de las relaciones internacionales. Se trata del “constructivismo”,¹¹ sosteniendo que la realidad social se construye a través del debate sobre los valores. Su postulado básico es que tanto los individuos como los grupos adquieren poder si son capaces de convencer a otros que acojan sus ideas. A los constructivistas les parece absurda la existencia de un interés nacional, inmutable e identificable, tal como lo defienden los realistas y neorrealistas. En esta aproximación es interesante agregar que “Mientras la mayoría de los enfoques liberales considera que los intereses estatales constituyen principalmente una consecuencia de los imperativos materiales, la teoría constructivista concibe los procesos de integración regional subrayando categorías ínter subjetivas como la cultura, identidad, percepciones y prejuicios de los actores políticos en la construcción de las relaciones internacionales”¹²

En definitiva, lo que se tiene es que estas tensiones entre distintas corrientes teóricas de pensamiento importan asuntos de índole práctica, en tanto no solo resultan determinantes para explicar los hechos y concebir la seguridad internacional, sino que proporcionan una orientación a las definiciones de políticas públicas relacionadas con la defensa nacional y el instrumento militar en particular.

ENTORNO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD Y DEFENSA

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo anterior, con la pos Guerra Fría sobrevivieron nuevos paradigmas en materia de relaciones internacionales y seguridad global, acompañando, a los mismos, una transición desde el orden internacional anterior, que distinguía relativos márgenes de previsibilidad, a una reestructuración global que trajo consigo significativas inseguridades e incertidumbres respecto al empleo de la fuerza en esos escenarios.

El complejo desajuste causado en la configuración del siglo XXI –y todavía sin solución de continuidad, se debe agregar– abarcaría en general los siguientes ambientes:

- Primero, la irrupción de antiguos conflictos nacionalistas, étnicos y religiosos (en Europa Oriental, Asia y África, principalmente), que habían permanecido sumergidos

10 TOMASSINI, Luciano (1991). *La Política Internacional en un mundo Postmoderno*. RIAL. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina, p. 63. El autor se refiere al “tercer debate” que sucedió a la controversia entre realistas e idealistas.

11 ZINDER, Jack (2005). Un mundo, teorías rivales. *Foreign Policy*. Edición Española, p. 7.

12 FUCHS, Ruth (2006). “¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay”. *Revista de Ciencia Política*. PUC. Volumen 26. N° 2, p. 31.

producto de la bipolaridad y que llevaron a sucesivas intervenciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE).

De ahí que en la dimensión de la seguridad internacional se observen tres factores interrelacionados:

- Regiones vulnerables y, cada vez más, ensayos de respuestas regionales.
- Manifestación de conflictos armados intraestatales y guerras civiles por sobre los conflictos interestatales.
- Intervención por mandato internacional, en algunos casos, y mantención de la paz, en otros, con sus propias características según sea la naturaleza civil o militar de la intervención.

En relación con garantizar la paz y la seguridad internacionales, en la década de los años 90 y comienzos del nuevo milenio, se pudo observar que en materias de conflictos armados la humanidad enfrentó un desafío ético e institucional mayor como fue atender el problema de la protección civil,¹³ destacando dos avances normativos: la legislación y práctica relativa a la protección de civiles¹⁴ y la implementación del concepto de la responsabilidad de proteger.¹⁵

A través de ambas aproximaciones de inspiración liberal, existiría una relativa aceptación universal de que el principio de la soberanía estatal posee límites y que la comunidad internacional tiene obligación de ayudar a los Estados que lo necesiten o deseen de acuerdo y al amparo de la Carta de la ONU.

Algunos eventos de la actualidad mantienen vigentes esos principios, no obstante se comienza a denotar cierta pérdida de homogeneidad internacional al momento de llevarlos a la práctica. Es el caso de la Resolución 1973 de la Asamblea General de la ONU que autorizó, con restricciones,¹⁶ la intervención militar para poner fin a la masacre que se vivió en Libia durante el año 2011. Dicha resolución derivó en importantes divisiones geopolíticas, que posteriormente se refrendaron, en el caso de la extensa guerra civil en Siria por los sucesivos vetos de China y Rusia.

13 Informe SIPRI [En línea]. Fecha de consulta: junio de 2012. Disponible en: <http://www.sipri.org/yearbook/> (Stockholm International Peace Research Institute).

14 *Protección de civiles 2010: Hechos, cifras y respuestas del Consejo de Seguridad de la ONU*. [En línea]. Fecha de consulta: 4 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.iecah.org>

15 Para ver el concepto de "responsabilidad de proteger" se sugiere consultar: <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/>

16 Además de otras medidas no militares la resolución consideró un espacio de exclusión aérea. Por otra parte, expresamente prohibió una intervención terrestre.

Lo mismo se podría advertir en el desarrollo de otros conflictos más recientes (Ucrania, por ejemplo) y que evidencian, al menos, miradas distintas del enfoque cooperativo internacional. De esa secuencia de hechos se podría apreciar que en la comunidad internacional todavía subyacen tensiones entre realistas, idealistas y/o liberales a la hora de enfrentar los desafíos de la agenda de seguridad global.

- En la línea de estos hechos, se suma que desde el primer decenio del siglo XXI la amenaza del terrorismo islámico fundamentalista se hizo palpable tanto en EE.UU. como en diferentes países de Europa, adquiriendo de esta manera mayor potencialidad al actuar como proto-Estado.¹⁷

Este sería el caso del grupo radical denominado “Estado Islámico de Irak y el Levante” (ISIS por sus siglas en inglés), que empleando la vía armada con el objetivo de consolidar su poder en el norte de Irak y el oriente de Siria, pretende establecer en esa región un califato regido por la ley islámica más estricta, para lo cual requiere conquistar y consolidar una base territorial.

Pero además el conflicto oculta irreconciliables divergencias. Por una parte, los aliados occidentales y su forma de vida versus el islamismo fundamentalista; y, en una escala más doméstica, las tensiones entre el islamismo chiita que domina Irak, frente a la minoría sunita, que ISIS representa.

La respuesta de occidente se materializó con la decisión del presidente de EE.UU. de liderar una coalición internacional *ad-hoc* para retornar a Irak y emplear bombardeos aéreos con el propósito de detener el avance de ISIS y evitar el genocidio de poblaciones indefensas.

Asimismo, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó dos resoluciones que disponen incluir en la lista de terroristas más buscados a líderes de ISIS, considerando sancionar a quienes lo financien, recluten o suministren armas. Sin embargo, no hay en estas decisiones indicios de desplegar fuerzas terrestres en la zona. Nuevamente, como se puede apreciar, tanto la legitimidad como la eficiencia de la arquitectura de defensa colectiva mundial está en discusión.

17 Aunque no existe una definición teórica precisa sobre el término, se puede decir que se refiere a la asociación política de un pueblo que pretende establecer una entidad que comprenda los elementos constitutivos de un Estado en su sentido tradicional (soberanía, territorio, población, reconocimiento internacional). Así se pudo interpretar en la conferencia “Las lecciones aprendidas de los conflictos entre Israel y los Proto-Estados de Hezbollah y Hamas”, realizada en la ANEPE el 3 de septiembre de 2014. Consultado en: <http://www.anepe.cl>

- Por último, en el espacio de interés más inmediato sudamericano existirían los siguientes factores de análisis que importan entornos complejos para seguridad.¹⁸

Uno de ellos está configurado por el aumento paulatino de los índices de criminalidad como corolario del narcotráfico y el crimen organizado, habitualmente denominados bajo el concepto de nuevas amenazas, amenazas emergentes o problemas de seguridad,¹⁹ y que han mostrado envergadura y capacidad coercitiva suficiente para producir una crisis de la seguridad internacional. Se trata de fenómenos que se han convertido en temas de debate político y electoral en varios países, y en ciertos casos están haciendo que las Fuerzas Armadas (FAs)²⁰ respectivas se involucren en la neutralización de fenómenos que conllevan la afectación de la seguridad ciudadana.

Otro factor que atañe a la realidad de Centro y Sudamérica es su mayor orientación a Asia, siendo la presencia de China, en particular, creciente en diversas actividades. En el ámbito de la seguridad y defensa, China ha perseverado en explorar espacios de cooperación, firmando acuerdos con varios países sudamericanos, así como lo están haciendo también otros actores extra-hemisféricos (Irán y Rusia, principalmente).

Una tercera tendencia regional se refiere a actores refractarios a un determinado modelo de desarrollo e integración. Se deriva de lo anterior, la preeminencia de elites disruptivas que contribuyen a fraccionar aún más a la comunidad hemisférica. Este efecto es particularmente notorio en lo que está pasando con la arquitectura hemisférica de seguridad y que se manifiesta también en el rechazo de la política exterior estadounidense.

Sin haberse superado enteramente rasgos ideológicos propios del mundo bipolar, los proyectos internos dominantes intentan hacer frente a asuntos estructurales de la realidad sudamericana (pobreza, medio ambiente, seguridad alimentaria, etcétera), existiendo propensión de ser incluidos en las agendas de seguridad.

Finalmente, junto a las coordenadas precedentes, coexisten conflictos tradicionales que han sido aceptados por los Estados en las asambleas internacionales, funda-

18 Algunas de las tendencias están fundamentadas en: WITKER, Iván. *Reflexiones prospectivas*. [En línea]. Disponible en: <http://www.anepe.cl> Texto basado en el ensayo *Latin American Outlook 2017* del Dr. Evan Ellis, publicado en la revista *Regional Insights* del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa.

19 Es justamente esa la denominación que reciben en el *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, versión 2010.

20 *Las Fuerzas Armadas y la Seguridad Ciudadana: Un estudio comparado entre Europa y América del Sur*. [En línea]. Fecha de consulta: 12 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com>

mentalmente, disputas territoriales no resueltas que subsisten en la región. Además de las existentes en el Cono Sur, está el caso de Las Malvinas y la implicación de un actor extra-regional.

A modo de conclusión parcial se puede señalar que el entorno de seguridad y defensa regional exhibe una realidad diversa, de manera que los intereses y prioridades de los distintos actores se ven influidos tanto por la denominada “*agenda del norte (terrorismo, narcotráfico, inmigraciones), como por la agenda del sur (ingobernabilidad, pobreza, desigualdades, desastres naturales y problemas ambientales)*”²¹ Los conflictos interestatales no pueden ser descartados y constituyen un tercer eje de análisis.

Con todo, si se trata de marcar otras diferencias entre Sudamérica y los países desarrollados, habrá que advertir que estos últimos se han inspirado en un contexto estratégico de seguridad común, cuyo propósito fundamental es dar respuesta a los riesgos y amenazas sobre la base de una arquitectura asociada que les demanda participar en el marco de alianzas e instrumentos de seguridad colectiva. Asimismo, los países de la OTAN y la UE no observan amenazas radicadas en disputas territoriales directas, sino más bien en áreas geográficas inestables, que por lo general trascienden el espacio europeo central.

En Sudamérica, por el contrario, no existe un sistema de seguridad de índole colectivo,²² pese a que un ambiente de constructivismo se refleje en el régimen cooperativo creado a partir del Consejo Suramericano de Defensa de la Unión Suramericana de Naciones (CSD-UNASUR) y que todavía busca definir criterios operacionales comunes en lo que concierne al empleo de la fuerza.

EL INSTRUMENTO MILITAR: ENFOQUES Y ADAPTACIONES

A propósito de cambios de paradigmas –para seguir utilizando la expresión que encabeza el presente artículo– las Fuerzas Armadas (FAs), como instrumentos de la defensa, han vivido sus propios procesos de transformaciones.

El concepto de transformación se introdujo en el campo militar junto con el fin de la Guerra Fría, en circunstancias que fue necesario replantear las concepciones de seguridad y defensa, adecuándolas a los desafíos estratégicos emergentes, pero además a

21 COSTA VAZ, Alcides y JÁCOME, Francine (2009). *Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica*. Friedrich Ebert Stiftung. Policy Paper N° 26, p. 2.

22 TUICHIN, Joseph; BENÍTEZ, Raúl y DIAMINT, Rut (2006). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Prometeo Libros, Buenos Aires, p. 3.

las nuevas aplicaciones tecnológicas y a la aparición de amenazas, cuya naturaleza era distinta a las conocidas hasta entonces. Por supuesto que asumir esa realidad significó transformar el diseño y arquitectura de la fuerza; su sostenibilidad y soporte logístico; sistemas de instrucción y entrenamiento y, sobre todo, su doctrina de empleo.

Ahora bien, un referente forzoso de mencionar es el caso de EE.UU. de América. Aunque existen antecedentes que señalan que después de la Guerra de Vietnam los organismos de la defensa de ese país ya habían comenzado a revisar qué había pasado en ese conflicto e implementaron nuevas formas doctrinarias de empleo de la fuerza, el proceso se acentuó con la denominada revolución de los asuntos militares²³ liderada por EE.UU. de América en la década de los años 90, definiendo nuevas formas y estilos para enfrentar los conflictos armados mediante el uso de tecnologías, inteligencia e innovación e integrando diferentes plataformas, sistemas de armas y combatientes.

Siguiendo su evolución, en los inicios del presente siglo emergió el concepto de "Network Centric Warfare" y de operaciones basadas en efectos, las cuales no se enfocaron exclusivamente en la atrición del adversario, sino en generar condiciones para conformar una situación operativa favorable. A partir de entonces, se aceleró la transformación de la OTAN y la planificación de los países de la alianza evolucionó desde estar orientada a enfrentar amenazas simétricas hasta el desarrollo de capacidades múltiples.

En consonancia con lo anterior, se afianzó como principio básico de actuación de las FAs el empleo coordinado e integrado en un accionar conjunto entre el ejército, la fuerza naval y la fuerza aérea, operando bajo una misma estructura de mando y con criterios de apoyo mutuo comunes. La perspectiva conjunta facilitó, a la vez, la acción combinada entre los aliados OTAN, en términos de interoperatividad, normativas comunes, eficiencia, sincronización y planificación.

Otro eje doctrinario determinó un modelo de planificación por capacidades, aceptando un entorno estratégico donde existen estrechas interrelaciones entre la seguridad y defensa, así como también responsabilidades con la seguridad compartida y defensa colectiva entre socios y aliados.

Desde luego, el concepto de capacidad militar involucró desarrollar un conjunto de varios factores, tanto concretos como intangibles: sistemas de armas, infraestructura, recursos humanos, entrenamiento, doctrina y organización. Todos ellos constituyen la estructura orgánica para la preparación de la fuerza y, a su vez, junto a principios y pro-

23 VEGA, María Eugenia y ESPINOZA, Juan Pedro. "Una Lectura acerca de la Revolución de los Asuntos Militares". *Revista de Ciencias Sociales*. Volumen 16 N° 1. Marzo 2010.

cedimientos doctrinales, configuran la estructura operacional de empleo de la fuerza para conseguir un efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico.

Es necesario agregar que desde el punto de vista sociológico o de la “cultura castrense”, la transformación del instrumento militar estuvo marcada por su evolución desde una organización militar moderna a una posmoderna.²⁴

Entre otros efectos, dicha transición expandió el ámbito del quehacer del instrumento militar, acercando las relaciones entre civiles y militares e internacionalizando la actuación militar más allá de los escenarios tradicionales, además de otros cambios en aspectos relevantes correspondientes a la organización interna de las fuerzas.

Empero, si se trata de conducir el análisis a las transformaciones del instrumento militar en el entorno suramericano, encontramos un panorama en el que la decisión oscila entre la adhesión al concepto de seguridad multidimensional²⁵ y conservar las concepciones nacionales.

Por lo pronto, un trabajo que describe un modelo de transformación²⁶ y que ensaya una jerarquía entre las misiones que cumple el instrumento militar en tiempos actuales, por parte de los diferentes países suramericanos, se puede presentar gráficamente así:

La variedad de posibles empleos del instrumento militar en el continente, se explica en parte porque las urgencias y respuestas a los problemas de la seguridad y defensa son todavía muy diversas, ya que están impactando a cada Estado con distinto grado e intensidad.

En la región se dan situaciones de Estados, que resueltamente han involucrado a sus FAs en funciones no tradicionales, dando lugar, en determinadas circunstancias, a cuestionamientos nacidos al constatar que *“las elites democráticas están comprometiendo a las Fuerzas Armadas en tareas policiales y en el ámbito de la seguridad pública y seguridad ciudadana... y han producido la desprofesionalización de las policías y una creciente intervención de las Fuerzas Armadas, que se han policializado y cambiado de carácter”*²⁷

24 MOSKOS, Charles; WILLIAMS, John y SEGAL, David (2000). *The Postmodern Military*. Oxford University Press. New York.

25 Entre el 27/28 de octubre de 2003, en Ciudad de México, la OEA llevó a cabo la “Conferencia Especial sobre Seguridad”, evento que culminó con la “Declaración sobre Seguridad en la Américas”, cuyo contenido abordó el concepto de seguridad multidimensional, incluyendo este amenazas tradicionales y no militares (terrorismo, extrema pobreza, desastres naturales, ataques cibernéticos, entre otras) Disponible en: <http://www.oas.org/OEA/Ser.K/XXXVIII>.

26 GARCÍA COVARRUBIAS, Jaime. “Transformación de la Defensa: el caso de EE.UU. y su Aplicación en Latinoamérica”. *Military Review*. Marzo-abril de 2005.

27 ROJAS ARAVENA, Francisco (2008). “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y de seguridad”. *Revista Sociedad* N° 213, pp. 46-48.

En ciertos casos existe un considerable y evidente empleo del instrumento militar en tareas sociales y de apoyo al modelo de desarrollo económico del respectivo país,²⁸ así como en otros, el centro de gravedad principal está puesto en la participación en operaciones internacionales.²⁹

Por ende, en varias políticas de defensa de los países de la región se ha asumido que las capacidades del instrumento militar deben estar balanceadas y en condiciones de responder a exigencias de diversos ambientes operacionales, con lo cual se acepta la participación en operaciones militares distintas a la guerra (mitigación de desastres naturales, apoyo humanitario, asistencia a la población mediante empleo de unidades especializadas, entre otros).³⁰

Pese a que la multiplicidad de funciones, que tiende a la polivalencia del instrumento militar, ha sido recogida como un dato de la realidad suramericana,³¹ es necesario tener presente que no siempre las políticas de defensa explícitas de los países están actualizadas, ni son expresión fidedigna de las modalidades de empleo de la fuerza que, en todo caso, se encuentran más orientadas a atender prioridades nacionales.

Dicho eso como una idea general, cabe destacar dos iniciativas en desarrollo cuya dirección parece tener alcances más colectivos y llegarían a tener una particular incidencia en el instrumento militar.

La primera se refiere a la Fuerza Conjunta Combinada "Cruz del Sur",³² una organización militar chileno-argentina gestada entre los años 2004 y 2005, cuya conformación y organización definitiva se estableció mediante un Memorándum de Entendimientos de ambos países el año 2010.

Entre los objetivos de la fuerza binacional figuran:

1. Fortalecer medidas de integración regional y confianzas mutuas
2. Plasmar un interés binacional que conjugue un acuerdo político, diplomático y militar

28 MEJÍAS, Sonia. *La participación de las Fuerzas Armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina*. [En línea]. Fecha de consulta: 30 de julio de 2008. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal

29 Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay. *Despliegue de misiones de paz*. Disponible en: <http://www.ejercito.mil.uy>

30 Es necesario señalar que el concepto también está asociado a los contenidos del manual "Military Operations Other than War" (MOOTW). Disponible en: www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/afd2_3.pdf

31 BARTOLOMÉ, Mariano César (2008). "Las Fuerzas Armadas Latinoamericanas: Una heterogeneidad poco conocida". *Security and Defense Studies Review*. Vol. 8, p. 26.

32 Para conocer más detalles se sugiere consultar: <http://www.emco.mil.cl>

3. Adoptar posturas comunes ante la ONU y la comunidad internacional mediante el compromiso de una fuerza binacional para operaciones de paz
4. Optimizar recursos humanos y materiales dentro del marco de una iniciativa binacional de operaciones de paz

Aparte de dar cuenta sobre el estado de situación de las relaciones entre Chile y Argentina y acerca de cómo el instrumento militar puede ser muy eficiente para densificar procesos de integración, la Fuerza “Cruz del Sur” podría incluso superar su carácter bilateral, pues algunos países de la región han manifestado interés por participar de la iniciativa.

El segundo tema tiene por ahora un desarrollo conceptual, pero está recibiendo un impulso bastante peculiar dentro de la promoción de un esquema no hemisférico de defensa. Está conectado con el reconocimiento de la importancia de la defensa de los recursos naturales en la región, al grado de declarar la necesidad de *“incrementar procesos de cooperación intrarregionales, así como elaborar políticas y mecanismos de disuasión ante eventuales situaciones extrarregionales que afecten a Sudamérica como zona de paz”*.³³

En ese cometido, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED),³⁴ una entidad dependiente del referido Consejo Suramericano de Defensa-UNASUR, ha venido generando diversos trabajos y actividades para contribuir a la generación de un pensamiento estratégico suramericano en la materia.

Dentro de estas, es del caso citar la conferencia “Defensa y Recursos Naturales” realizada en la ciudad de Buenos Aires. Una de las ponencias presentadas,³⁵ abogó por un esquema regional cooperativo fundado en una “cooperación hacia dentro” y una “disuasión hacia fuera”, incluyendo para esos efectos la articulación de una “Fuerza Militar Sudamericana” (FMS).³⁶

Sin duda de que se trata de una propuesta muy provocativa en términos de lo que podría significar tanto para la función defensa nacional, como para el instrumento militar, en especial, por varias razones.

33 Declaración de los Ministros de Defensa de UNASUR. IV Reunión Ordinaria del Consejo Suramericano de Defensa. 28 de noviembre de 2012, Lima, Perú.

34 Para conocer más detalles de este centro de estudios se sugiere consultar: <http://www.ceedcds.org.ar>

35 Director CEED Alfredo W. Forti. *La defensa y los recursos naturales en Sudamérica: Aportes para una estrategia regional*. (junio de 2014). [En línea]. Fecha de consulta: 21 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar>

36 *Proponen una fuerza militar para defender los recursos regionales*. (11 de junio de 2012). [En línea]. Fecha de consulta: 24 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.tiempo.infonews.com>

Primero, porque su práctica requeriría de la existencia de un marco jurídico multinacional que, aprobado por los respectivos poderes Ejecutivos y Legislativos de los Estados miembros de UNASUR, podría involucrar aspectos de la soberanía estatal. En segundo lugar, la idea tiende a colisionar con los modelos de desarrollo económico que autónomamente cada país ha elegido, sobre todo en lo que se refiere a la participación de capitales y tecnologías privadas en proyectos de explotación de recursos naturales, por ejemplo, ¿cómo se dirime cuáles recursos defender combinadamente? Unido a lo anterior, se podría establecer algún tipo de injerencia en la forma en que cada país define sus relaciones exteriores y políticas de alianzas.

Por último, como la función defensa en su acepción más tradicional implica por antonomasia la amenaza o el uso de la fuerza, se tendría que determinar con relativa objetividad una hipótesis de empleo o percepción de amenaza concreta. De no concurrir estas circunstancias, bien se podría advertir cierto sesgo de tipo ideológico en la propuesta.

COMENTARIOS FINALES

¿Hasta qué punto los principales paradigmas de las relaciones internacionales ayudan a explicar la realidad de los escenarios estratégicos actuales y su incidencia en el instrumento militar?

Por una parte, pareciera ser que un elemento de continuidad es que el realismo se niega a desaparecer,³⁷ aunque sus premisas fundamentales enfrentan ahora un mundo distinto de aplicación, ya que contiene todos los componentes descritos por la teoría de la interdependencia compleja, a saber: canales múltiples o diversidad de actores, ausencia de jerarquías absolutas en los temas, y uso restringido, proporcional y razonable de la fuerza. De ahí que, más que antes, cualquier conflicto local posea implicancias regionales y mundiales, que transmiten a su vez efectos hacia distintos campos del quehacer de la humanidad.

Por otra parte, más que enfoques analíticos contradictorios, las corrientes de pensamiento se complementan en circunstancias en las que sea necesario compatibilizar la adhesión a valores universales, aceptados por el entorno externo, con los intereses y objetivos nacionales de los Estados.

37 Cuando se finalizaba de escribir el presente artículo llegaban a Chile los primeros comentarios sobre el último libro escrito por Henry Kissinger "World Order", en el que el distinguido político y académico describe su visión sobre el sistema global, sus tensiones y desafíos, así como los peligros que enfrenta el mundo.

Llevado al ámbito de acción del instrumento militar, lo anterior se traduce en un tema de debate internacional, cuyos bordes están fijados por la previsión del empleo más clásico, asociado a la defensa y a la disuasión, y en operaciones de proyección en respaldo de los fines de la política y seguridad exteriores en escenarios multipolares, o en ambas dimensiones del empleo.

Bajo esos supuestos, como se pudo apreciar en el cuerpo del presente artículo, nítidamente se confrontan las realidades de los países desarrollados y de los suramericanos, en cuanto a los marcos legales, políticos y operacionales en que se están enfrentando los entornos estratégicos de seguridad.

Al respecto, subrayando las diferencias entre unos y otros, se estima que en Sudamérica existirían al menos tres debates conceptuales pendientes –estando absolutamente superada en los países desarrollados–, cuya definición contribuiría a progresar hacia mayores grados de cooperación interestatal y/o en modelos combinados de actuación para el instrumento militar.

El primero tiene que ver con la necesidad de concertar definiciones conceptuales y operacionales sobre amenazas y riesgos a la seguridad, ya que su determinación facilitaría construir una concepción estratégica a base de elementos comunes, así como debatir consiguientemente sobre el desarrollo de capacidades militares para enfrentarlas. Por lo tanto, se considera imprescindible que la definición de amenaza sea operativamente anterior a la formulación de una estrategia compartida de seguridad regional.

El segundo tema es más institucional y está referido al avance de la visión sobre la indivisibilidad de la seguridad. Como la naturaleza del conflicto armado actual tiende a concentrarse en expresiones transnacionales y transfronterizas, sus implicancias para el diseño, estructura y desarrollo de la fuerza son evidentes, pues supone un proceso de adaptación del instrumento militar, enfocado en el ámbito de la seguridad o cómo está sucediendo en algunos casos, en el instrumento de aplicación de la ley.

Por último, las tendencias detectadas demuestran un creciente posicionamiento de la dimensión internacional de la defensa para actuar sobre interacciones complejas que se producen más allá de los márgenes estatales, por lo cual resulta imperativo establecer un diseño integrado con la política exterior, determinando intereses a escala global y prioridades de acuerdo a escenarios geográficos.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y revistas

AYOOD, Mohammed (2005). *Security in the Age of Globalization, Separating Appearance from Reality*. Edited by Ersel Aydinli and James N. Rosenau. SUNY Press.

BARTOLOMÉ, Mariano César (2008). "Las Fuerzas Armadas Latinoamericanas: Una heterogeneidad poco conocida". *Security and Defense Studies Review*.

COSTA VAZ, Alcides y JÁCOME, Francine (2009). *Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica*. Friedrich Ebert Stiftung. Policy Paper

FUCHS, Ruth (2006). "¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay". *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26. N° 2. PUC.

GARCÍA COVARRUBIAS, Jaime. "Transformación de la Defensa: el caso de EE.UU. y su Aplicación en Latinoamérica". *Military Review*. Marzo-abril 2005.

GRABENDORFF, Wolf (Editor) (2003). *La Seguridad Regional en las Américas*. Enfoques críticos y conceptos alternativos. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL).

GRIFFITHS, John (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el continente americano: análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile*. RIL Editores. Santiago (Chile).

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988). *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Libro de la Defensa Nacional de Chile, edición 2010.

MEJÍAS, Sonia. *La participación de las Fuerzas Armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina*. 30 de julio de 2008.

MOSKOS, Charles; WILLIAMS, John y SEGAL, David (2000). *The Postmodern Military*. Oxford University Press. New York.

ROJAS ARAVENA, Francisco (2008). "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y de seguridad". *Revista Sociedad* N° 213.

OROZCO, Gabriel (2007). "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales". *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*. N° 72.

SOLOMÓN, Mónica. "La teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. N° 56. Diciembre 2001/enero 2002.

TOMASSINI, Luciano (1991). *La Política Internacional en un mundo Postmoderno*. RIAL. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.

TUICHIN, Joseph; BENÍTEZ, Raúl y DIAMINT, Rut (2006). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Prometeo. Buenos Aires.

VEGA, María Eugenia y ESPINOZA, Juan Pedro. "Una Lectura acerca de la Revolución de los Asuntos Militares". *Revista de Ciencias Sociales*. Volumen 16 N° 1. Marzo 2010.

ZINDER, Jack (2005). *Un mundo, teorías rivales. Foreign Policy*. Edición Española.

ZOLO, Danilo (2004). *La justicia de los vencedores. De Nuremberg a Bagdad*. Edhasa.

Sitios de Internet consultados y citados:

<http://www.anepe.cl>

<http://www.ceedcds.org.ar>

www.cidob.org

<http://www.ejercito.mil.uy>

<http://www.emco.mil.cl>

<http://www.oas.org>

<http://www.sipri.org/yearbook/>

<http://www.iecah.org>

<http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/>

<http://www.nuevamayoria.com>

www.realinstitutoelcano.org/wps/portal

www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/afd2_3.pdf

<http://www.tiempo.infonews.com>

DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA A LA SUBORDINACIÓN MILITAR. RELACIONES POLÍTICO-MILITARES Y CIVIL-MILITARES

GDD Juan Carlos Salgado Brocal *

INTRODUCCIÓN

La transición política en Chile desde el régimen militar a la democracia es un caso único en la historia de Latinoamérica y quizás en el mundo. Es uno enmarcado en lo que Samuel Huntington llamó “la tercera ola de democratización”, que se da en el contexto de los fenómenos políticos que vivió el continente a partir de fines de los años 60.¹

Sus particularidades, basadas en disposiciones transitorias de la Constitución Política de 1980 y también en acuerdos entre las partes, corresponden a lo que se ha denominado “transición pactada”.² Esta, además, se llevó a efecto en forma pacífica e institucionalizada, es decir, sin violencia y de acuerdo a un itinerario previsto en el marco constitucional y legal.

Durante el proceso de la transición (1990-2005) y la plena subordinación de los militares al poder político entre 1998-2005, se dan diferentes tipos de relaciones, que se acuñan con denominaciones tales como relaciones cívico-militares, relaciones civiles-militares y relaciones político-militares. En la práctica, la transición se inicia antes, en 1988, con el plebiscito que pone término a la continuidad del General Augusto Pinochet como presidente.³

* General de División. Oficial de Estado Mayor. Magíster en Ciencias Militares con mención Planificación Estratégica, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Graduado del Programa de Seguridad Nacional e Internacional para altos ejecutivos de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard y del curso de Estrategia y Política de Defensa, del Centro de Estudios Hemisféricos de la Universidad Nacional de Defensa de los EE.UU. Actualmente es el presidente del Consejo Académico Consultivo de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército (CACEIM).

1 HUNTINGTON, Samuel (1991). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona.1991.

2 GODOY ARCAYA, Óscar (otoño 1999). “La transición chilena a la democracia: pactada”. *Estudios Públicos*, 74, pp. 84-86.

3 AGÜERO, Felipe (2002). “Militares, Estado y Sociedad en Chile: mirando el futuro desde la comparación histórica”. *Revista de Ciencia Política*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Volumen XXII, N°1, Santiago, pp.53-59.

AGÜERO, Felipe (2003). “30 años después: la ciencia política y las relaciones de las fuerzas armadas, Estado y sociedad”. *Revista de Ciencia Política*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Volumen XXIII, N°2, Santiago, pp. 261-265.

MOLINA, Carlos (2008). “La relación cívico-militar y su incidencia en las políticas de seguridad nacional: la experiencia chilena”. *Revista Política y Estrategia*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. N°110, abril-junio, pp.13-25, Santiago de Chile.

Mientras la primera categoría da cuenta más bien de derechos cívicos compartidos entre militares y civiles, en tanto ciudadanos, las otras dos categorías se refieren a relaciones entre el estamento militar y la sociedad civil, y la institucionalidad política del Estado, respectivamente. Estas dos últimas distinciones tienen un carácter instrumental, porque permiten realizar investigaciones y sondeos que pueden medir, en un período determinado, cuán integradas están las Fuerzas Armadas a la sociedad civil o cómo esta última las percibe, por una parte; y cuál es el rol que juegan las Fuerzas Armadas dentro de la estructura política democrática del Estado, por otra.

Ambas categorías no son independientes, por el contrario, podrían ser consideradas como interdependientes. Así, la sociedad podría hacer demandas a las autoridades del Estado que incidan en las relaciones político-militares, como ha ocurrido en los últimos años, por ejemplo, respecto de la transparencia, la probidad y la igualdad de género. Por el contrario, la calidad de la relación político-militar, en un momento dado, es percibida por la sociedad e influye en la valorización que esta hace respecto de las Fuerzas Armadas, un ejemplo podría encontrarse en la participación de las FF.AA. en situaciones de emergencia o en el tratamiento de temas sensibles como el respeto a los derechos humanos.

FIGURA N° 1: “MATRIZ DE INTERACCIÓN: ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y FUERZAS ARMADAS”⁴



Estos tres tipos de relaciones pueden graficarse con sus correspondientes círculos ex-céntricos, que representan cómo interactúan el Estado, la Sociedad Civil y las Fuerzas Armadas, en un período determinado. La figura N°1 muestra los círculos con las super-

4 Las figuras de relación entre el Estado, Sociedad Civil y Fuerzas Armadas, corresponden a un modelo creado por el autor, el que fue propuesto y usado en la asignatura “Relación Político-Militar” del II Curso de Estado Mayor de la Academia de Guerra Aérea, año 2013.

posiciones de estos tres ámbitos, los que determinan el estado de las relaciones político-militares con un número 1; las civiles-militares, con un número 2 y las cívico-militares, con un número 3.

En lo que respecta al período de transición política, como ya se expresó, se inicia en octubre de 1988, como consecuencia del plebiscito que rechazó la proposición del candidato de la Junta Militar. Este evento dio margen a acuerdos para introducir modificaciones a la Constitución de 1980, que fueron aprobadas mediante otro plebiscito, el 30 de julio de 1989, y que resultaron fundamentales para el inicio del primer gobierno democrático. Según algunos analistas, este período termina en 1998 con el relevo del Comandante en Jefe del Ejército (CJE), quien, en virtud de la misma Constitución, había continuado al mando de la institución, después de dejar la presidencia de la república.⁵

En consecuencia, la plena subordinación militar al poder político y la evolución del sistema político se inician con la designación del primer CJE por un gobierno civil, en tanto su término coincide con la modificación a la Constitución del año 2005, producto de las últimas reformas realizadas para perfeccionar la democracia.⁶

La hipótesis que subyace en este ensayo es que las Fuerzas Armadas, que formaron parte del régimen militar durante 17 años, fueron actores importantes en el proceso de transición política, como también en las reformas que contribuyeron a la subordinación militar al poder político y, en consecuencia, al proceso de consolidación de la democracia.

En el desarrollo de este artículo se identificarán algunas variables que influyeron en el proceso de subordinación de los militares al poder civil; como asimismo, el rol que las Fuerzas Armadas jugaron al constituirse en un factor clave para fortalecer las instituciones y evitar crisis que pusieran en riesgo la democracia. Incluye, necesariamente, analizar la relación civil-militar, completando de esta manera la transformación experimentada por las Fuerzas Armadas de Chile en el régimen democrático contemporáneo.

5 Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley 18.825: Modifica la Constitución Política de Chile, en *Historia de la Ley*, 1989, [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.leychile.cl

6 El presidente Lagos, sostuvo al firmar el decreto que promulga el texto refundido de la nueva constitución el 17 de septiembre de 2005: “*Esto es un logro de todos los chilenos, de los gobiernos que hemos tenido, de sus legisladores, de los partidos de Gobierno y oposición, de los trabajadores y los emprendedores, de la mujer chilena, de periodistas fieles a su ética de informar, de las instituciones civiles y armadas, de las fuerzas morales, religiosas académicas y creativas de Chile entero*”.

LA TRANSICIÓN POLÍTICA

PRIMERAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1980

Durante el Gobierno Militar y más precisamente con la aprobación de la Constitución de 1980, las relaciones civiles-militares y las político-militares podrían representarse como se muestra en la Figura N° 2.

FIGURA N° 2: “MATRIZ DE INTERACCIÓN DURANTE EL RÉGIMEN MILITAR”



En este recuadro, los centros de los círculos que representan al Estado y a las Fuerzas Armadas tienden a ser más concéntricos, debido a que estas últimas tienen un rol constitucional que algunos autores definen como “tutelar o protegido”. Asimismo, los comandantes en jefe ejercen los poderes ejecutivo y legislativo. En la relación sociedad civil y Fuerzas Armadas ocurre un fenómeno distinto, en que la sociedad se polariza y un sector superior al 50% de esta no desea la continuidad de tal tutelaje.⁷

El triunfo de la Oposición en el plebiscito de octubre 1988 y la extensión del plazo presidencial del general Pinochet, permitieron un período de negociaciones en que el Gobierno Militar pactó con los partidos políticos una serie de reformas constitucionales que dieran garantía a la gobernabilidad del país. Para el primero era fundamental mantener la esencia de la Constitución de 1980 y, de paso, asegurar una relativa independencia de las instituciones armadas. Para los segundos, en cambio, disminuir el carácter tutelar de

7 GODOY, Óscar (2003). “Parlamento, presidencialismo, democracia protegida” en Revista de *Ciencia Política*, Vol. XXIII, N° 2, pp. 7-42; VERGARA, Jorge (2007). “La democracia protegida en Chile”, en Revista de *Sociología* de la Universidad de Chile, N° 21, pp. 45-52.

las Fuerzas Armadas, ampliar la participación ciudadana en la actividad política, robustecer la representatividad e independencia del Poder Legislativo y eliminar los llamados “enclaves autoritarios”⁸

Las reformas, 54 en total, fueron aprobadas, en primera instancia, por la Junta Militar y luego, mediante plebiscito, por la ciudadanía el 30 de julio de 1989. Entre otras, se suprimió la facultad del presidente de la República para disolver la Cámara de Diputados y se acortó el período presidencial. El primer mandatario elegido democráticamente, Patricio Aylwin Azocar, asumió el 11 de marzo de 1990. En lo que respecta a las Fuerzas Armadas, se acordó incorporar sus normas básicas en una ley de rango orgánica constitucional.

“TUTELAJE MILITAR” VERSUS “SUBORDINACIÓN MILITAR”

La necesidad de sostener la transición política, a la que concurrieron las Fuerzas Armadas y todos los estamentos políticos y de la sociedad civil organizada, postergó el debate sobre lo que muchos críticos de la institucionalidad establecida en la Constitución de 1980 consideraban como tutelaje militar. A lo anterior se sumó el reclamo de sectores políticos por una excesiva autonomía de las Fuerzas Armadas.⁹

El “tutelaje militar” estaba vinculado principalmente con funciones que la propia Constitución encomendaba a las Fuerzas Armadas, como el ser garantes de la institucionalidad y su participación en el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) donde, junto con ejercer dicha facultad, participaban de la designación de senadores institucionales y miembros del Tribunal Constitucional, además de disponer de la capacidad de autoconvocarse.¹⁰

En relación con la excesiva autonomía de las Fuerzas Armadas, se cuestionaba la falta de subordinación al poder político, manifestada, entre otras, por la relativa inamovilidad de los comandantes en jefe y el sistema de financiamiento.¹¹

8 *Ibidem*.

9 FLISFISCH, Ángel y ROBLEDO, Marcos. *Gobernabilidad democrática en la Defensa de Chile. Un índice para el periodo 1990-2010, 2012*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile.

10 Biblioteca del Congreso Nacional. *Constitución Política de la República de 1980, Capítulo X: Contraloría General de la República, Capítulo XI: Fuerzas Armadas, 1980, en Norma*. [En línea] Fecha de consulta: 14 de octubre de 2014, Disponible en: www.leychile.cl

11 FUENTES, Claudio y ROJAS Aravena, Francisco (1997). *Transición, coaliciones y gran estrategia. Relaciones Internacionales y Militares*. Nueva serie FLACSO. FLACSO-Chile, Santiago.

Las relaciones civiles-militares, durante la transición desde el régimen militar al gobierno democrático, tuvieron diferentes ritmos y etapas. A partir de marzo de 1990 se realizaron eventos que apuntaron a crear un clima que favoreciera el proceso en los términos más normales posibles. En este ámbito, se inscribe la apertura de los asuntos académicos de las Fuerzas Armadas, y en particular el Ejército, hacia todos los sectores políticos –incluidos los opositores al Gobierno Militar– en temas vinculados preferentemente con la seguridad y defensa nacionales.

En septiembre de 1991, la Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE) organizó el “Seminario sobre Política de Defensa”, en el que participaron connotadas personalidades del ambiente político de la época, como el embajador ante la OEA, Heraldo Muñoz; el diplomático Pedro Daza y el abogado Esteban Tomic. En el año 1992, la ACAGUE nuevamente está a cargo de un seminario titulado “El Estado Moderno y el Ejército: Perspectiva Nacional”, en el que exponen políticos y académicos de variados sectores, como los senadores Gabriel Valdés, presidente del Senado y Sergio Fernández; el presidente de la Cámara de Diputados, José Antonio Viera-Gallo; John Biehl, Augusto Varas y Raúl Bertelsen R. La institución vuelve a proponer temas de interés nacional con el seminario “Conquista y Consolidación de las Fronteras Interiores”, en el año 1994, con exposiciones del MDN Edmundo Pérez Y., y académicos civiles, en tanto que a la clausura, a cargo del CJE, asistió el presidente de de la República.¹²

Por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional inicia un proceso que conducirá a la elaboración de la política de defensa que se expresa en el primer Libro de Defensa Nacional, en 1997, al que convergieron el Poder Ejecutivo, el Parlamento, las Fuerzas Armadas, académicos y especialistas en el área.¹³

Sin embargo, la permanencia del entonces CJE en el cargo, con posterioridad a su gestión como gobernante, postergó el análisis y discusiones sobre el rol de las Fuerzas Armadas y sus mandos, en la historia previa, así como en la transición a la plena democracia. En este escenario ocurrieron también algunos hechos que entrabaron un mayor entendimiento político-militar, tales como el “ejercicio de enlace” (19 de diciembre de 1990), el rechazo al “Informe Rettig” (8 de febrero de 1991), el “boinazo” (28 de mayo de 1993), dejando en evidencia la incidencia que aún tenían las instituciones armadas en el quehacer político.¹⁴

12 Ejército de Chile. *Memorial del Ejército de Chile*. N° 438/1991, Segundo Cuatrimestre; N° 441/1992, Tercer cuatrimestre; N° 445/1994, Edición Especial. Santiago de Chile.

13 Ministerio de Defensa. *Libro de Defensa Nacional 1997*. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.defensa.cl

14 FLISFISCH, Ángel y ROBLEDO, Marcos (2012). *Gobernabilidad democrática en la Defensa de Chile. Un índice para el periodo 1990-2010*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile.

No es sino con el cambio del CJE, en marzo de 1998, que se inicia una nueva etapa en las relaciones civiles-militares y político-militares, cuyo hito más trascendente es la participación del Ejército, junto a las demás instituciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, en la llamada “Mesa de Diálogo”, convocada por el presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, a iniciativa del Ministro de Defensa Nacional, Edmundo Pérez Yoma, la que comienza su trabajo en agosto de 1999.¹⁵

Es en este momento cuando particularmente el Ejército, encabezado por el General Ricardo Izurieta, enfrentado por un lado a las acusaciones de violaciones a los derechos humanos y, por otro, con una visión a más largo plazo, buscó contribuir a la reconciliación nacional, tomando la iniciativa de reorientar el diseño de una concepción general de su actuar dentro de la sociedad, enfatizando su concordancia con el marco y regulaciones consagrados en el ordenamiento jurídico y legal de la República.

Dicho modelo conceptual se aplicó comprometiendo los esfuerzos de los sucesivos comandantes en jefe. Como fundamentos de esta concepción, se tuvo en consideración la responsabilidad del Ejército frente a la sociedad civil y a la institucionalidad del Estado, es decir, en el ámbito de las relaciones civiles-militares y de las político-militares, respectivamente. En el primer caso, se traducen en relaciones de un amplio espectro, que van desde las personas hasta las organizaciones de distinta naturaleza con las que interactúa cotidianamente; y, en el segundo, con las instituciones del Estado, propias de un sistema democrático, con las cuales concurre en la búsqueda del bien común. El modelo aspiraba a que el Ejército fortaleciera su sitial como entidad al servicio de la sociedad y del Estado.

Una mención aparte merece la declaración del CJE, General Juan Emilio Cheyre, el día 13 de junio de 2003, en la ciudad de Calama. Esta fue un llamado a la institución que comandaba para comprometerse con el permanente respeto a los DD.HH.; pero también apuntaba a un “nunca más” para toda la sociedad civil.

Tal declaración, que interpelaba a actores fundamentales en el quiebre de la democracia chilena en 1973, suscitó diversas reacciones. Personalidades del ambiente político reconocieron responsabilidades, como las que hacía notar el CJE. Sin embargo, este llamado fue reducido comunicacionalmente a una forma de *mea culpa* del Ejército.¹⁶

15 Gobierno de Chile. Mesa de diálogo por los derechos humanos, en Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.ddhh.gov.cl

16 *El Mercurio* en internet, viernes 13 de junio de 2003, 13:15.

FIGURA N° 3: “MATRIZ DE INTERACCIÓN 1990-1998”



Como se aprecia en la Figura N° 3, la distancia existente entre el mundo político y las Fuerzas Armadas expresa una relación compleja. Al mismo tiempo, en la sociedad civil no existe una percepción consensuada en su relación con las Fuerzas Armadas, respecto de su actuar en el pasado.

En este contexto, de mayor interactividad entre la clase política y las Fuerzas Armadas, el 2002 se publica el segundo Libro de la Defensa. A diferencia del anterior, se transitó de un enfoque dado por generar confianza, a formular ideas y objetivos de la defensa nacional como política pública.¹⁷

En cuanto a la reformas constitucionales del año 2005, estas incluyeron importantes normas relativas a la subordinación militar, tales como el término de la inamovilidad relativa de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del general director de Carabineros, la eliminación de los senadores institucionales, el fin del rol de garantes de la institucionalidad, y un cambio en la organización, funcionamiento y atribuciones del COSENA. La inamovilidad de los comandantes en jefe fue sustituida por una norma que restituye al Presidente de la República la facultad para removerlos, mediante decreto fundado e informado previamente a la Cámara de Diputados y al Senado.¹⁸ Los ascensos del alto mando han sido aprobados sucesivamente por los gobiernos correspondientes, con muy pocos reparos; el sistema de financiamiento de la Defensa Nacional se encuentra en discusión y revisión en el Congreso Nacional.¹⁹

17 Ministerio de Defensa. *Libro de Defensa Nacional 2002*. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.defensa.cl

18 *Constitución Política de la República de Chile*. Capítulo XI: Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública. Art. 104º, inciso 2º.

19 Biblioteca del Congreso Nacional. *Historia de la Ley 20.050: Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República*, 2005, en Norma. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.leychile.cl

FIGURA N° 4: “MATRIZ DE INTERACCIÓN POSREFORMA CONSTITUCIONAL DE 2005”



Como se grafica en la figura N° 4, tras las reformas constitucionales del año 2005, es posible afirmar que se tiende a producir un equilibrio en las relaciones político militares. Asimismo, la Sociedad Civil se mantiene menos distante en su relación con las FF.AA.

POLÍTICA DE DEFENSA Y MODERNIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

POLÍTICA DE DEFENSA

El Ministerio de Defensa Nacional (MDN) no había experimentado cambios importantes en la segunda mitad del siglo XX, ni aun durante el régimen militar, por lo que ni su organización era la adecuada para acompañar el proceso de transición política, ni su estructura la apropiada para dirigir los procesos de modernización que requería el sector. Con todo, la gestión del ministro, de sus asesores y con el apoyo de los subsecretarios y el Estado Mayor de la Defensa Nacional, se pudo avanzar, en forma inédita, en la formulación de la Política de Defensa Nacional (PDN), y también contribuir al fortalecimiento de las relaciones político-militares y de las civiles-militares.

En relación con la PDN, lo más notable fueron las sucesivas publicaciones de tres versiones (1997, 2002 y 2010) del llamado Libro de la Defensa Nacional (LDN). En su primera edición, el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle la destacó por *“ser una primera aproximación abierta al debate y a la participación ciudadana”*. Cada vez más, las políticas públicas necesitan del debate en torno a su formulación, rediseño o explicitación. El Libro de la Defensa abre precisamente ese espacio de discusión, que coincide plenamente con la

voluntad del Gobierno de hacer transparente y explícita la Política de Defensa del Estado de Chile.²⁰

Por su parte, el ministro de Defensa Nacional, Edmundo Pérez Yoma, en el Prólogo del LDN 1997, agregó que *“más allá de los propósitos presidenciales, valiosos en sí mismos, el hecho de abrir una oportunidad para desarrollar un debate amplio sobre los temas de la defensa nacional tuvo una enorme relevancia. En primer lugar, porque se trató de la primera ocasión, a lo menos durante el siglo XX –si es que no en toda nuestra historia– en que pudo producirse en Chile un encuentro de esta naturaleza. En segundo término, porque fue una instancia de aproximación entre civiles y militares en un período, concluida la Guerra Fría en el mundo y reinstalada la democracia en Chile, caracterizado por la relativización que ciertos sectores de la sociedad hacen de aspectos básicos de la defensa”*.²¹

Pero el impacto de estas publicaciones fue mucho más allá de lo que incluso sus precursores pudieron prever. En efecto, la metodología con que se elaboraron las sucesivas ediciones permitió integrar en el proceso a representantes de importantes instituciones como el Parlamento, las Fuerzas Armadas, otros ministerios y a personas provenientes de la academia y otras organizaciones civiles. La interacción de los convocados abrió diálogos entre diversos sectores de la sociedad y el Estado. En síntesis, actores fundamentales en las relaciones civiles-militares y político-militares.

Dos consecuencias más, entre otras, se pueden mencionar de este proceso de construcción de la política de defensa. En primer lugar, el surgimiento de una “Comunidad de Defensa”, que se interesó por la investigación, la docencia y la extensión en temas de defensa y de seguridad nacionales. En segundo lugar, la formación de expertos que dieron continuidad al desarrollo de una política de defensa. Resulta interesante destacar que la mayoría de quienes se interesaron por estos temas provenían de un sector político muy definido. Si se revisan los nombres de los participantes del primer LDN, resulta particularmente significativo que estos se repiten en las ediciones posteriores y que muchos de ellos continuaron desempeñando, hasta hoy, cargos formales o de asesoría en diferentes organismos del MDN, dentro de las Fuerzas Armadas y en las academias e instituciones docentes vinculadas al sector. Los primeros cursos de posgrado vinculados con la Defensa en la década del noventa, en las academias e incluso en universidades, surgen al alero del impulso del MDN al desarrollo de la política sectorial, que se expresa, fundamentalmente, en la publicación de las tres ediciones del LDN.

20 Ministerio de Defensa Nacional de Chile. *Libro de la Defensa Nacional 1997*, Santiago, p. 13.

21 *Ibidem*, p. 18.

MODERNIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Las Fuerzas Armadas emprendieron sus planes de modernización y transformación por propia iniciativa. Lo hicieron, en primer término, por una necesidad vital. En el Ejército, las estructuras, especialmente de la Fuerza Terrestre, obedecían a un concepto de despliegue territorial y no funcional. Su material era obsoleto y su doctrina estaba atrasada en a lo menos dos décadas. En segundo término, como se dijo, el Ministerio de Defensa Nacional no poseía ni la organización ni la estructura adecuadas para conducir estos procesos.²²

Con todo, los gobiernos de la Concertación, conscientes de su responsabilidad política y de la importancia de las instituciones militares para el Estado, respaldaron los procesos de modernización y de transformación y otorgaron los recursos, que mayoritariamente provienen de la denominada Ley del Cobre. Esta consideración no es menor, ya que sólo es posible invertir estos fondos mediante decreto supremo, suscrito por el presidente de la República y con las firmas de los ministros de Defensa y de Hacienda.²³

Otro aspecto de la modernización dice relación con el rol que han asumido las Fuerzas Armadas respaldando la política exterior del Estado, al colaborar activamente en las operaciones internacionales y de mantenimiento de la paz. Cabe mencionar, en este sentido, la disponibilidad del Ejército en marzo de 2004, en un tiempo récord de 72 horas, para responder al requerimiento presidencial de participación en la Misión Interina para la Estabilización de Haití (MIEH), este despliegue fue una demostración de eficiencia y operabilidad reconocida internacionalmente. Posteriormente, junto con la Armada y la Fuerza Aérea, integró la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).²⁴

En este mismo contexto, las Fuerzas Armadas han constituido un instrumento del Estado para el fortalecimiento de las relaciones vecinales, participando en el desarrollo de medidas de confianza mutua e incrementando sustantivamente los canales de cooperación e intercambios castrenses. En este ámbito se inscriben las iniciativas para la homologación de la medición en los gastos defensa y, más recientemente, en la conformación,

22 URBINA, Javier (2006). "La modernización y transformación de un Ejército". *Memorial del Ejército*. N°477, Ejército de Chile, Santiago, pp. 45-52.

23 Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 13.196, 1958, en Norma. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.leychile.cl

24 LE DANTEC, Paulina (2006). *Política Exterior chilena y las OPAZ, en Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas: de la reinserción internacional a la participación en Haití*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile.

con la República Argentina, de una fuerza conjunta y combinada para operaciones paz denominada "Cruz del Sur".²⁵

En lo que respecta a la organización y formación profesional, hay dos transformaciones que reflejan la preocupación del Ejército y que se encuentran en sintonía con el proceso general de la transición política y, en particular, con el de la subordinación militar. Ambas se refieren a la formación y conducta de sus integrantes en temas éticos. La primera, corresponde a la creación del Comando de Educación y Doctrina (CEDOC), organismo que concentra a todos los institutos formadores y de perfeccionamiento, con la responsabilidad de actualizar, generar y difundir la doctrina institucional en todos sus ámbitos y niveles. La segunda, es la creación de la Agrupación de Seguridad Militar del Ejército (ASME), que reemplazó al Batallón de Inteligencia del Ejército (BIE) y que actualmente constituye el Regimiento de Inteligencia N° 1 "Soberanía".

Dentro de la competencia del CEDOC se estructuró la enseñanza de los DD.HH. durante toda la carrera, a través de objetivos transversales y la definición de mallas y currículos en las asignaturas de Ética, Derecho, Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales, Filosofía, Bases Conceptuales de la Profesión Militar, Organización y Personal, Ciencia Política e Historia Militar.

Con la creación de la ASME, y su sucesor el Regimiento de Inteligencia, se dio una nueva orientación a la función Inteligencia, otorgándole un carácter netamente militar y al servicio de los requerimientos derivados de la misión constitucional del Ejército. No se podía desconocer, por otra parte, que los servicios de inteligencia durante el régimen militar fueron blanco de graves denuncias de violaciones a los DD.HH. y, en consecuencia, su funcionamiento en democracia estaba siempre bajo sospecha. La promulgación de la ley sobre "Sistema de Inteligencia del Estado" de octubre de 2004 selló definitivamente el reencauzamiento del rol de esta función en la Defensa Nacional.²⁶

En esa misma dirección, traspasando los ámbitos de las relaciones político-militares y civiles-militares, se efectuó una revisión de los reglamentos y ordenanzas que regulan la conducta de los integrantes de la institución.

25 PACHECO, Guillermo (2012). "Análisis comparado de los modelos de homologación y medición de los gastos de defensa". *Escenarios Actuales: evolución en 15 años*. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), Ejército de Chile, Santiago, pp.59-69. Estado Mayor Conjunto. Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur". [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.emco.mil.cl

26 Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 19.974 "Sobre el sistema de inteligencia del estado y crea la agencia nacional de inteligencia", 2004, en Norma. [En línea] Fecha de consulta: 16 de octubre de 2014, Disponible en: www.leychile.cl

Como consecuencia de lo anterior, el 22 de febrero de 2006, el presidente de la República, Ricardo Lagos, promulgó el Decreto Supremo que aprobó el “Reglamento Administrativo Público R.A. (P) 110 Ordenanza General del Ejército de Chile”. En su Considerando, el decreto tuvo a la vista *“la necesidad de precisar los principios esenciales en los que se funda el Ejército y las distintas dimensiones que adquiere su quehacer profesional y que orientan el comportamiento personal de sus integrantes, el que debe adecuarse al dinamismo de la sociedad, a partir del conocimiento y comprensión de las variables del entorno en que está inserta la organización y donde se ejerce la función militar, como enlace fundamental para una relación armónica entre ésta y la comunidad a la cual sirven”*.²⁷

El valor normativo de este documento fundamental de la doctrina institucional también debe ser entendido como la constatación de la especificidad de la función y la profesión militar. Estas la hacen observar conductas individuales y colectivas diferentes al resto de la sociedad y que son precisamente los fundamentos básicos de la confianza que esta última deposita en sus integrantes. La comprensión de esta particularidad otorga sentido a las restricciones a los derechos y garantías individuales, que impone la propia legislación a los militares, como se deriva de su naturaleza apolítica, disciplinada, jerarquizada y no deliberante.²⁸

Las Fuerzas Armadas colaboraron también en la elaboración de la Política de Defensa Nacional y participaron activamente en la gestación de la nueva institucionalidad del ministerio del ramo. Consecuencia de este nivel de desarrollo es la publicación del Libro de la Defensa 2010, el cual es el resultado de un profundo desarrollo, a nivel conceptual, del consenso de lo que es una política de defensa y una política militar, en el contexto de seguridad del siglo XXI.²⁹

Con la promulgación de la Ley 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, en enero de 2010, no solo se llena un vacío que impedía que el “Sistema de la Defensa Nacional” funcionara como tal, al introducir cambios fundamentales en la conducción superior, sino que también contribuye en gran medida a formalizar la subordinación del sector a la política, proceso siempre en revisión en el perfeccionamiento de los sistemas democráticos de gobierno.³⁰

27 Ejército de Chile. Ordenanza General del Ejército, 2006. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.transparencia.ejercito.cl

28 Constitución Política de la República de Chile, Capítulo XI Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, Art. 101º, décimo segunda edición, Editorial Jurídica de Chile, 2008, pp. 112 y 113. DNL- 911 “Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas”, Capítulo 1, De los Deberes Militares, Art. 28º, IGM, reimpresión 2010, p. 10.

29 Ministerio de Defensa. Libro de Defensa Nacional de 2010. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.defensa.cl

30 Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 20.424: Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa, en Norma. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.leychile.cl

En efecto, en el Mensaje del proyecto de ley, se afirma que *“el Gobierno considera necesario que el proyecto introduzca innovaciones importantes en la institucionalidad política de la defensa, pero que al mismo tiempo estas innovaciones sean sustentables conforme ha evolucionado la cultura del sector y que, en especial, institucionalice un conjunto de nuevas y buenas prácticas que se han desarrollado, que están vigentes, y que han demostrado su eficiencia al interior del sector defensa en la democracia chilena a partir de 1990. Durante los últimos años, la gestión de la Defensa Nacional se ha consolidado como un área de políticas de Estado, suprapartidista y basada en un amplio consenso nacional, espíritu que se busca respetar y consolidar con esta iniciativa”*³¹

Por otra parte, la iniciativa buscaba fortalecer la autoridad presidencial y la autoridad ministerial en el sistema de Defensa Nacional. En esta cadena de mando, el presidente de la República, quien la encabeza, *“se relaciona con los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, a través del Ministro de Defensa Nacional”*³²

Se suman también dos reformas que están en desarrollo. La primera es el proyecto de ley que *“Establece nuevo mecanismo de financiamiento, de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional”*, que reemplazará a la Ley del Cobre y que tiene como cualidades, un presupuesto plurianual y un fondo de contingencia estratégico.³³

La segunda, corresponde a la Justicia Militar, la que se encuentra en un proceso de revisión global en cuanto a su jurisdicción, competencia y procedimientos. En el ámbito de sus competencias, por ejemplo, estaba claramente excedida para un Estado democrático contemporáneo, considerando que una gran cantidad de delitos cometidos por civiles debían ser investigados y sancionados por la judicatura militar. En la señalada reforma, que involucra en definitiva una transformación mayor, las Fuerzas Armadas han tenido desde su génesis una permanente actitud de colaboración.

A MODO DE CONCLUSIÓN: SOCIEDAD Y FUERZAS ARMADAS

En una revisión cronológica de los eventos que informan la actuación de las Fuerzas Armadas, se puede constatar como factor relevante su creciente disposición de contribuir

31 Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.424: estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, 2010, en Norma. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.leychile.cl, p. 5.

32 *Ibidem.*

33 Senado Nacional. Proyecto de Ley: Establece nuevo mecanismo de financiamiento, de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional, boletín 7678-02, en Boletín. [En línea] Fecha de consulta: 10 de octubre de 2014, Disponible en: www.senado.cl

a superar el desencuentro entre los chilenos, como consecuencia de su intervención política en la crisis del año 1973 y su actuar en los años siguientes.

Lo anterior se ve reflejado en un cambio notable de actitud, que transita desde la negación hasta el reconocimiento y a una plena colaboración. Esta actitud surgió de la constatación de que las Fuerzas Armadas no podían estar al margen de la sociedad a la cual pertenecen y sirven; y, por lo tanto, debían actuar en consecuencia, para recuperar su valoración como instituciones, así como el respeto y la adhesión de todos los chilenos.

Tal actitud se situó dentro de un ámbito en que la mayoría de la sociedad concordó tácitamente en la necesidad de cerrar una etapa, que había causado profundas divisiones en el alma nacional. En consecuencia, las Fuerzas Armadas fueron actores políticos y sus altos mandos, particularmente del Ejército, debieron participar en diversas instancias, que las propias autoridades civiles propiciaron en su momento.

De esta forma, la matriz que hemos utilizado para representar las relaciones civiles-militares siguen la misma tendencia al equilibrio, que ya habían experimentado las político-militares, con las reformas constitucionales del año 2005 y con la dictación de la ley del "Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional", en enero de 2010. Ver figura N° 5.

FIGURA N° 5: "MATRIZ DE INTERACCIÓN EN LA ACTUALIDAD"



La Figura N° 5 muestra una relación más concéntrica, en la que las relaciones político-militares han estado fundadas en cambios institucionales y de progresivo entendimiento en proyectos relativos a la Defensa Nacional. Por su parte, la relación civil-militar también se ve influenciada por la forma en que las Fuerzas Armadas han asumido las demandas de la sociedad y por la valorización que esta hace de su rol en la Defensa Nacional.

Por otra parte, y como una derivación de este proceso de reconocimiento y responsabilidad institucional, tanto el Ministerio de Defensa Nacional como las Fuerzas Armadas han desarrollado una estrategia de “Responsabilidad Social Corporativa”³⁴

De este modo, el Ejército hizo público, en diciembre de 2007, el primer “Reporte de Responsabilidad Social del Ejército”. Este documento a su vez es el primero de una fuerza armada a nivel mundial. El informe no solo entrega datos estadísticos de la acción institucional en diferentes ámbitos del quehacer nacional, como de aquellos que contribuyen a la política exterior del Estado, sino que es también un testimonio de la vinculación histórica y de futuro entre la sociedad y su Ejército.

En su presentación el CJE, General Óscar Izurieta, manifestó que la *“responsabilidad social es un compromiso inseparable de nuestro quehacer. La sociedad espera mucho de su Ejército porque ha depositado en nosotros algunos de sus principales bienes: su seguridad y su defensa (...) nosotros nos debemos a cada uno de los chilenos (...) para el perfecto cometido de nuestra misión nos es exigible ser profesionales eficientes, honrados, creíbles, cercanos y apreciados.”*³⁵

Las instituciones de la Defensa Nacional no han estado ajenas a los debates de la sociedad civil respecto de los temas de inclusión social, transparencia, probidad y no discriminación. Como consecuencia, algunos sectores de la sociedad y personas naturales plantean demandas a las Fuerzas Armadas relacionadas con las transformaciones sociales y culturales que está viviendo el país en la última década.

En esta misma línea, los dos últimos CJE han debido asumir requerimientos respecto de procedimientos administrativos internos, procesos de adquisiciones, igualdad de género, no discriminación y, más recientemente, la diversidad sexual y su impacto en los procesos de selección y conductas en el régimen interno de las instituciones armadas.

Como lo expresó el ex CJE, General Juan Miguel Fuente-Alba, *“con todo, esta capacidad de anticipación (que tiene el Ejército) se hace evidente en las últimas dos décadas si observamos, además, el alto sentido de la transparencia y rendición de cuentas de su gestión y actos administrativos; la política de puertas abiertas de sus cuarteles; la integración de la mujer en el Ejército; la reforma del currículum de formación de la Escuela Militar (...) el Ejército no puede desagregarse de la sociedad (...) En todos los tiempos sus filas han sido integradas,*

34 Ejército de Chile (2007). *Reporte de Responsabilidad Social del Ejército 2006-2007*. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.ejercito.cl

35 *Ibidem*.

sin discriminación alguna, por campesinos, obreros, mineros, pescadores, artesanos, profesionales y estudiantes, dando muestras de su inclusión social”³⁶

En cierta medida, existe un consenso, por una parte, que las Fuerzas Armadas no pueden ir a un ritmo más rápido que la sociedad a la cual sirven, por cuanto son procesos que exigen cambios culturales en el mediano y largo plazo; y, por otro lado, de que estas tienen especificidades constitucionales, legales y reglamentarias que se deben preservar para que cumplan cabalmente con sus misiones y tareas.

Similar posición ha mantenido el actual CJE, General Humberto Oviedo, en los temas relativos a la diversidad sexual y a su impacto en las instituciones armadas. A todos los ciudadanos que eligen la profesión militar se les exige un comportamiento adecuado a las regulaciones legales y administrativas. Al respecto sostuvo, en una entrevista a un medio de prensa, que *“lo importante en esto es que se respeten los derechos de las personas y que se mantenga la disciplina”³⁷*

Finalmente, resulta destacable constatar que las Fuerzas Armadas están situadas dentro de las instituciones más valoradas por la sociedad chilena, según diversas encuestas y sondeos de opinión pública, como lo demuestran las encuestas que las ubican dentro de las instituciones con mayor confianza en Chile.³⁸

En tal sentido, el respaldo de las sucesivas autoridades de defensa ha contribuido notablemente a que la percepción de la sociedad respecto de las Fuerzas Armadas haya recuperado los niveles que históricamente han tenido. Algunos ejemplos que permiten fundamentar lo anterior pueden encontrarse en las iniciativas relacionadas con el Servicio Militar, la profesionalización de la Fuerza, la capacitación de los soldados conscriptos, el apoyo a la población civil en situaciones de emergencia, en el resguardo de su seguridad y en su alivio humanitario y material; y en la cooperación a la política exterior chilena en el resguardo de la soberanía y en la promoción internacional de la paz.

36 *“Sociedad y Ejército, una visión ante nuevas demandas”*. *El Mercurio online*, 13 de diciembre de 2013. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.emol.com

37 *“Comandante en Jefe del Ejército: cerrar Punta Peuco sería generar un problema mayor”*. *Diario La Tercera*, 28 de septiembre de 2014. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: diario.latercera.com

38 Ver encuestas del: Centro de Estudios Públicos. Encuesta Nacional de Opinión Pública de julio de 2014. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: www.cepchile.cl ; de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Adimark GFK. Encuesta Nacional Bicentenario de 2013. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: <http://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2013/11/Sociedad2013.pdf> ; y del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC). Encuesta Barómetro de la Política de enero de 2014. [En línea] Fecha de consulta: 9 de octubre de 2014, Disponible en: http://www.cerc.cl/cph_upl/20140123102341_Barometro_de_la_politica_Diciembre-Enero_2014.pdf

LA ERA DE LAS SORPRESAS ESTRATÉGICAS

Cristián Faundes*

INTRODUCCIÓN

La invitación a realizar una mirada a la seguridad internacional y la defensa en los últimos 20 años nos remite obligatoriamente al término de la Guerra Fría y los avances tecnológicos que se vienen gestando desde la década de 1980. Desde entonces los conceptos de “seguridad” y “defensa” han evolucionado significativamente en función de los cambios en el orden internacional.

En relación a ello, el presente artículo tiene por objeto identificar los elementos determinantes que inciden en la conceptualización de la seguridad y la defensa, y se observarán los cambios en la conceptualización de ambos términos. En este contexto es que el presente estudio se centra en dos períodos bien diferenciados, anotando el quiebre que manifiestan los atentados terroristas del 11-S, el primero desde 1989 al 2001 y el segundo desde el 2001 al presente. En ambas etapas se busca identificar los elementos característicos del escenario de seguridad internacional, las principales amenazas y la conceptualización de la seguridad y defensa. Todo lo anterior permitirá captar los factores más significativos que inciden en la evolución de los conceptos en estudio.

Al final se presenta un “balance” en el que se señala a esta como una *era de sorpresas estratégicas* que se explica a partir de la constante adaptación de los actores en el escenario internacional, básicamente ante dos cambios fundamentales, el primero es esencial y el segundo es crítico:

1. La ampliación del concepto seguridad, al punto que trasciende el ámbito de lo militar.
2. La guerra que como instrumento de la política traspasa la barrera de lo militar, al punto en que actualmente un actor estatal puede constituir una amenaza no convencional.

* Periodista, Pontificia Universidad Católica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Política de Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe). Magíster en Ciencias Militares, mención Conflicto y Negociación Internacional, Academia de Guerra del Ejército (Acague). Graduado del Curso Avanzado de Seguridad y Defensa Hemisférica (CID). Actualmente se desempeña como investigador del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército.

1989-2001: POS GUERRA FRÍA

ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Desde una perspectiva amplia, la Era de la Información se implanta y expande a fines de los años 80 sorprendiendo al mundo con las aplicaciones tecnológicas, demostrando además la capacidad de unir virtualmente al mundo por medio de las comunicaciones que permiten incluso transacciones electrónicas de capital. Con el término de la Guerra Fría se abren las fronteras del Este y el mundo se globaliza. Desde el prisma de la seguridad internacional, el período destaca por dos elementos principales: el primero es la incertidumbre, mientras que el segundo el reacomodo de fuerzas en el sistema internacional.

En un lapso de dos años presenciamos la caída del Muro de Berlín (noviembre de 1989), el fin del Pacto de Varsovia (marzo de 1991) y el colapso de la URSS (diciembre de 1991), tras lo cual emerge de manera sorpresiva Estados Unidos como triunfador de la Guerra Fría. Como consecuencia, cambia el escenario estratégico mundial y la lógica del sistema internacional que se había caracterizado por el enfrentamiento de dos superpotencias en un esquema bipolar de alianzas. Nadie esperaba una resolución pacífica del conflicto Este/Oeste y nadie había planificado qué hacer cuando terminara el conflicto, por lo tanto, nadie estaba preparado para el escenario que se gestaba. Como consecuencia, al principio de los noventa nos encontramos ante una situación de sorpresa estratégica. De hecho, según afirma Richard Haass,¹ con la caída del Muro de Berlín, EE.UU. pierde el principio organizador de su política exterior que hasta entonces consiste en contener a la Unión Soviética.² Con el fin de la Guerra Fría y el término de la lucha ideológica que la caracteriza, se reconfigura a juicio de Huntington el sistema mundial de acuerdo a las culturas y civilizaciones.³

Los movimientos de izquierda en todo el mundo se debilitan y se expande la democracia y el sistema de economía de mercado. Entre 1991 y 1992 surgen 15 nuevos Estados independientes, otros más surgirían después. Cambian las relaciones de poder en el escenario mundial y se debate en círculos académicos y diplomáticos respecto de la posibilidad que Estados Unidos se encuentre liderando un sistema unipolar de hegemonía a nivel global. No cabe dudas respecto del incontrarrestable poderío económico, militar, diplomático, ideológico, tecnológico y cultural de EE.UU. en la época. A principios de la década el país

1 Entre 1989 y 1993 Richard Haass fue Asesor Especial del Presidente George W. Bush. Desde 2003 es presidente del Council on Foreign Relations.

2 SLAVIN, Barbara (2009). "Threats blurred for U.S. after Cold War". En *The Washington Times*, 9 de noviembre.

3 HUNTINGTON, Samuel (1999). "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, Marzo/Abril.

goza de un momento unipolar en que casi siempre ostenta la capacidad para imponer su voluntad sobre otros países, punto álgido es la primera Guerra del Golfo (1990-91).

Posteriormente, sin embargo, a juicio de Huntington, se establece un sistema híbrido unimultipolar donde la superpotencia convive con varias potencias regionales, en que la resolución de cualquier asunto internacional requiere de la acción de la superpotencia pero esta no tiene la capacidad de actuar en solitario, por lo que requiere también de la participación de otras naciones de primer orden; desde el otro punto de vista, la superpotencia tiene la capacidad de vetar acciones por medio de la participación de otros estados.⁴ El país no obstante mantiene durante todo el período las capacidades de promover sus intereses virtualmente en todas partes del planeta.⁵

La incertidumbre del período invita a EE.UU. a posicionarse como comisario internacional que busca modelar el sistema a su parecer sin tener una clara noción de sus adversarios potenciales. Busca expandir el sistema capitalista de libre mercado y la democracia como sistema político en miras a consolidar una paz que perpetúe el modelo instaurado... aquel que ha triunfado en la Guerra Fría. Un supuesto básico es que el liberalismo comercial constituye un medio más rentable que la guerra a la hora de generar riqueza; este principio se conecta con la interdependencia compleja a partir de la cual se desarrolla una densa red de intereses económicos compartidos que hace de la guerra una opción contraproducente a la hora de incrementar el poder.⁶ Desde otra arista, el enfoque liberal sostiene a partir de la teoría de la paz democrática, que las democracias no hacen la guerra entre sí,⁷ lo que justifica la expansión de este modelo político. Sin embargo, la esperanza de principios de la década de 1990 de configurar una economía internacional interdependiente que constituya la base para un orden mundial pacífico no se concreta, muy por el contrario, la política internacional se hace altamente compleja, está marcada por el cambio continuo y se encuentra empapada de una sensación de inseguridad.⁸

Desde otro punto de vista, los elementos de poder se someten a revisión. Treinta y cuatro nuevas naciones ingresan a la ONU entre 1990 y el año 2000, reflejando un explosivo aumento de naciones y la complejización del escenario internacional. A lo anterior se suma el reconocimiento e influencia de los organismos internacionales, ONG's y multinacionales que cada vez toman un rol más preponderante en los procesos de toma de decisiones,

4 *Ibidem.*

5 *Ibidem.*

6 JORDÁN, Javier. "Enfoques Teóricos de los estudios estratégicos". En JORDÁN, Javier (coord.) (2013). *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Madrid: Plaza y Valdés Editores. P. 36.

7 *Ibidem*, p. 37.

8 WENGER, Andreas y ZIMMERMAN, Doron (2003). *International Relations: From the Cold War to the Globalized World*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. P. 2

tanto por el tipo de nuevos problemas globales que comienzan a afectar a la comunidad internacional como un todo, como por el nuevo rol de los medios de comunicación que dan tribuna a una serie de problemas especialmente humanitarios.⁹ A mayor abundamiento, la interdependencia económica como resultado de la globalización y el desarrollo tecnológico aplicado a las armas, provocan que el factor que más afecta la habilidad de las naciones para estar en una posición de enfrentar cualquier conflicto significativo a futuro sea el costo monetario de las aventuras militares y diplomáticas.¹⁰ En este contexto, decae el poder relativo de los Estados y cobra protagonismo el de las compañías transnacionales, que además son parte esencial de la expansión de la interdependencia económica.

PRINCIPALES AMENAZAS

El fin de la URSS y del Pacto de Varsovia, y el debilitamiento relativo de Moscú en lo militar, político, económico y tecnológico implican el término de la percepción de amenaza en las naciones de Europa y EE.UU. Posteriormente, el apoyo económico de Occidente a Rusia, la incorporación al G8 y los acercamientos de la OTAN en miras a integrar a Rusia en un sistema de seguridad Euro-Atlántica, permiten asentar el frente oriental del viejo continente.

La desaparición del conflicto ideológico que marca al sistema internacional en la Guerra Fría provoca el surgimiento de otras divisiones a nivel regional que hasta entonces habían sido opacadas o subsumidas por la conflagración principal. Las potencias europeas sobre todo empiezan a reducir sus arsenales de guerra, a partir de lo cual aumenta la oferta de material bélico en los mercados del tercer mundo y se reduce el precio de armas convencionales generando una nueva proliferación. Como consecuencia, las fuerzas militares se actualizan, algunas incluso obtienen material que jamás hubieran soñado. Como contrapartida, también surgen grupos privados que encuentran beneficios en el ejercicio de la violencia, que actuando al margen del sistema desarrollan guerras por los recursos. Paralelamente, se revitalizan los problemas fronterizos al igual que las divisiones étnicas, religiosas y culturales.¹¹

A lo anterior se suma el tráfico de drogas, las migraciones masivas, el crimen organizado y la destrucción del medioambiente, que a juicio de Jiménez, en rigor no constituyen nuevas amenazas, sino que *“tan solo empezaron a aparecer con más frecuencia en las pri-*

9 En medios académicos, políticos y periodísticos se discute respecto de la posibilidad que las intervenciones de misiones internacionales en Ruanda y Somalia en los noventa hayan sido motivadas por la cruenta realidad que mostraban las imágenes de televisión.

10 STEED, Brian (2002). *Armed Conflict. The Lessons of Modern Warfare*. New York: Ballantine Books. P. 20.

11 Tales como el conflicto árabe-israelí y los conflictos etno-religiosos de los Balcanes.

meras páginas de los medios de información".¹² En menor escala se puede considerar también la reacción de identidades locales a un sistema global que a veces se percibe como invasor, como consecuencia surgen movimientos antiglobalización;¹³ ejemplo extremo de este sentimiento cobra forma en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que a partir de 1994 se subleva en Chiapas reivindicando la propiedad de tierras arrebatadas a los indígenas, exigiendo un mejor reparto de la riqueza y la participación de las diferentes etnias de México en la organización del Estado, todo con el objeto de que fueran respetadas las diferentes culturas del país.

Lo anterior resulta en un aumento de los conflictos armados, alcanzando un *peak* de 51 en 1991 a nivel mundial.¹⁴ En forma significativa también se produce un incremento en la cantidad de operaciones de paz, el Consejo de Seguridad de la ONU autoriza 20 nuevas misiones entre 1989 y 1994, por lo que el número de cascos azules asciende de 11.000 a 75.000. Dada la complejidad de los nuevos conflictos estas operaciones pasan de ser 'tradicionales', a cargo de contingente militar que cumple un rol principalmente de observador, a *multidimensionales*, que tienen el objeto de trabajar en la implementación de acuerdos de paz integrales y cooperar cimentando las bases de una paz sustentable. En suma, los conflictos armados de la década de 1990 cobran más de 5 millones de vidas según la ONU,¹⁵ datos de PRIO indican que en los años 1991 y 1999 se registra mayor cantidad de víctimas fatales en combate.¹⁶

Con el fin de la Guerra Fría también surgen dudas respecto de la posibilidad que se pierda el control de los arsenales nucleares, sea porque con la división de la URSS parte del arsenal atómico queda fuera de la nueva frontera que controla Moscú, en territorio de naciones incipientes,¹⁷ porque se pone en duda la capacidad de Rusia de mantener todo el arsenal exsoviético (por el alto costo que implica), por la posibilidad que en el marco del caos que sucede a la disolución de la URSS grupos de terroristas podrían haber robado o adquirido material nuclear.

En este punto es pertinente recoger los comentarios de Stephen Hadley, asesor de Seguridad Nacional para George W. Bush, quien admite que EE.UU. fue lento para apreciar

12 JIMÉNEZ OLMOS, Javier (2013). *Seguridad Internacional. Del poder militar a la seguridad humana*. Zaragoza: Fundación Seminario de Investigación para la Paz y Mira Editores. P. 78.

13 Destaca la marcha del movimiento antiglobalización en Seattle en 1999, en contra de una reunión de la OMC (Organización de Comercio), que moviliza según los cálculos más conservadores al menos 40 mil personas, quienes impiden se realice el encuentro generando daños por 20 millones de dólares en una mañana de marcha.

14 THEMNER, Lotta y WALLENSTEEN, Peter, "Armed Conflict, 1946-2013". *Journal of Peace Research* 51(4). 2014.

15 ANNAN, Kofi. A. *We The Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nations. 2000. P. 43.

16 Alrededor de 125 mil en 1991 y sobre 130 mil en 1999. Fuente: PETRINI, Benjamin (2010). "Violent Conflict Dataset 1991-2008". Publicado por Social Development Department at The World Bank.

17 Destaca el caso de Ucrania que prefiere entregar a Rusia todo el arsenal soviético que se encontraba en su territorio.

las amenazas provenientes del terrorismo y la proliferación nuclear, comenta que luego del fin de la Guerra Fría, “*tomamos vacaciones en los 90’s; en vez de buscar nuevos enemigos, nos dedicamos a hacer todo lo contrario*.”¹⁸ Como consecuencia, a fines de los años 90 la única amenaza clara a la seguridad internacional es la posibilidad de un ataque con un arma de destrucción masiva (química, biológica o nuclear) perpetrada por un grupo terrorista, sea en forma independiente o con el patrocinio de lo que en Washington denominan como un estado “canalla” o *rogue*.¹⁹

A fines de la década se debatía respecto de la necesidad de reducir el presupuesto de defensa de EE.UU., que gastaba unos US\$ 270 miles de millones al año, más o menos el equivalente al total del gasto en defensa de las siguientes 10 naciones (de las cuales ocho tenían relaciones amistosas con EE.UU.); teniendo en cuenta además que en los noventa EE.UU. había aumentado la cuota del gasto mundial de defensa, desde un 27,5 a un 32 por ciento del total. Las cifras contrastaban con el gasto de los potenciales adversarios de EE.UU. en la época; Rusia, China y Corea del Norte, Irak, Irán, Siria, Libia y Cuba, que a fines de la década de 1990 en conjunto gastaban el 18% del total mundial en defensa.²⁰

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA

De acuerdo a lo esbozado, los cambios en el entorno internacional obligan a observar las limitaciones de la dimensión militar de la seguridad, por lo tanto se desarrollan nuevas perspectivas del concepto incorporando una visión más compleja,²¹ a partir de la cual la seguridad como concepto empieza a abarcar realidades muy diversas.²² Según explicitan Barbé y Perni, es posible entender la seguridad a partir de un dilema básico, tal es la seguridad como un derivado del poder (escuela realista) y la seguridad como una consecuencia de la paz, donde “*una paz permanente proveerá seguridad para todos*”²³ (escuela idealista). En este sentido, surge la necesidad de conceptualizar una *Seguridad Defensiva* que con elementos políticos y militares busca la seguridad de un Estado sin reducir la seguridad de otro,²⁴ se expresa como una *Defensa No Ofensiva o Defensa No Provocativa*. Reforzando el aspecto preventivo de la seguridad, se conceptualiza también las *Medidas de Confianza*

18 SLAVIN, *op. cit.*

19 Para Washington un Estado *rogue* es un país “canalla” o “delincuente”, que tiene una actitud hostil hacia el país.

20 ELAND, Ivan. *Tilting at Windmills. Post-Cold War Military Threats to U.S. Security. Policy Analysis* (1999), N° 332. Washington, DC: CATO Institute. 8 de febrero.

21 Una nueva visión se empieza a gestar con SCHULTZE (1973), BRANDT (1980), PALME (1982) y BRUNTLAND (1987).

22 BARBÉ, Esther y PERNI, Orietta. “Más allá de la Seguridad Nacional”. En DE CUETO, Carlos y JORDÁN, Javier (coord.) (2001). *Introducción a los Estudios en Seguridad y Defensa*. Granada: Editorial Comares. P. 3.

23 *Ibidem*, p. 4.

24 El trasfondo es el dilema de la seguridad, que postula que mejorar la condición de seguridad de un Estado implica disminuir la seguridad del otro.

Mutua (MMCM) cuyo objeto es en primera instancia acercar a los mandos militares de países tradicionalmente adversarios para introducir en forma creciente niveles de confianza que permitan mejorar también las relaciones en los máximos niveles políticos.²⁵

En la misma línea se conceptualiza la “seguridad cooperativa” como un modelo que incluye elementos militares y políticos que en forma de acuerdos internacionales de seguridad buscan reducir los riesgos de carreras armamentistas convencionales y de proliferación de armas de destrucción masiva (químicas, biológicas y nucleares); en este sentido los contenidos básicos de un acuerdo de seguridad cooperativo son: niveles normalizados de potencia de fuego; control de concentraciones y movimientos militares; regulación de la conformación del poder aéreo; transparencia; eliminación de fuerzas nucleares; y controles sólidos de exportación de armas.²⁶

Al respecto, Buzan, Waever y de Wilde desarrollan uno de los conceptos más significativos del período identificando cinco dimensiones de la seguridad (militar, política, económica, social y medioambiental), a partir de las que formulan la *seguridad multidimensional*.²⁷ Sin embargo, es la noción de “seguridad humana” la que implica un cambio definitivo como objeto referente de la seguridad, en los valores a proteger y en la percepción de amenazas, además impulsa un cambio en la adecuación de los medios y mecanismos para garantizar esa seguridad.²⁸ La conceptualización se remonta al Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994.

En este nuevo enfoque es el individuo el objeto referente de seguridad, se plantea como una inmunidad en contra del miedo, que se puede entender como su seguridad física; una inmunidad contra las carencias, una suerte de seguridad material; todo lo cual redundando en una nueva forma de entender la relación entre el individuo y el Estado donde el humano se coloca por sobre la organización política.²⁹ En este marco, la búsqueda de la paz apunta un poco más allá de la ausencia de la guerra y no se limita a los aspectos militares. Por lo tanto, la seguridad humana comprende el desarrollo económico, la justicia social, la protección ambiental, democratización, desarme y respeto a los derechos humanos e imperio de la ley. En este sentido el Secretario General de Naciones Unidas,

25 Deben cumplir con cuatro condiciones para ser eficaces: ser transparentes; confiables; equilibradas para los actores involucrados; y deben operar por medio de adecuados canales de comunicación.

26 BARTOLOMÉ, Mariano César (1999). *La Seguridad Internacional después de la Guerra Fría*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales. Pp. 293-294.

27 BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

28 GARCÍA, Caterina y RODRIGO, Ángel J. “La Necesidad de Redefinir la Seguridad: Seguridad Humana, Seguridad Colectiva y Derecho Internacional”. En GARCÍA, Caterina y RODRIGO, Ángel J (editores) (2008). *La Seguridad Comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*. Madrid: Universitat Pompeu Fabra y Tecnos. Pp. 205-228.

29 *Ibidem*.

Kofi Annan, propone que en el nuevo milenio la ONU se enfoque en tres prioridades: erradicación de la pobreza, prevención del conflicto y promoción de la democracia.³⁰ Anotando además que con la globalización cualquier conflicto tiene la potencialidad de afectarnos a todos, se plasma la idea que la seguridad es una responsabilidad de todos, que pronto deriva en la “responsabilidad de proteger”.

En cuanto a los conceptos de la defensa, como consecuencia de la proliferación de conflictos no convencionales e incremento explosivo de las operaciones de paz a nivel mundial al término de la Guerra Fría, cambia el carácter de los despliegues militares, desde un predominio en acciones de guerra o casi guerra, el enfoque pasa a lo que usualmente se denomina como operaciones distintas a la guerra.³¹

En cuanto a las nociones conceptuales de la defensa, mientras el tercer mundo debate sobre la modernización de las Fuerzas Armadas y aspira a ello por medio de la adquisición de medios mecanizados que dan de baja en el primer mundo, el ambiente académico en la principal potencia discute principalmente sobre dos conceptos, Revolución en Asuntos Militares (*Revolution in Military Affairs-RMA*) y la Revolución Tecnológica Militar (*Military Technological Revolution-MTR*). Ambos términos apuntan a las aplicaciones tecnológicas en el diseño de fuerzas y armamentos. Posteriormente, a fines de los años 90, el Departamento de Defensa de EE.UU. conceptualiza el *Network-Centric Warfare* como una doctrina militar que descansa sobre la superioridad de la información en el campo de batalla. En EE.UU. estos desarrollos alcanzan una connotación hasta el nivel estratégico.

En China, sin embargo, la informática pasa a constituir un ámbito más de la guerra y de hecho la expansión de los medios tecnológicos junto con la conceptualización de las operaciones militares distintas a la guerra pasan a ser parte esencial de lo que Qiao y Wang denominan en 1999 como la *Guerra Irrestricta*, una guerra combinada que trasciende los límites de las dimensiones y métodos en las dos principales áreas de asuntos militares y no-militares, en la que se incluyen todas las dimensiones que ejercen influencia sobre la seguridad nacional.³² Al igual que Buzán y tantos otros, Qiao y Wang ya habían observado que la seguridad como concepto trasciende el ámbito de lo militar, sin embargo el sello de los coroneles chinos radica en el hecho que identifican que la guerra tampoco está sujeta al espectro de lo militar.

30 ANNAN, Kofi A. “Nobel Lecture”. Discurso ofrecido por el Secretario General de la ONU con ocasión de la entrega del Premio Nobel de la Paz. Oslo, 10 de diciembre, 2001.

31 En inglés, *Military Operations Other Than War (MOOTW)*. STEED. *op. cit.* P.18.

32 QIAO, Liang y WANG, Xiangsui (2002). *Unrestricted Warfare*. Panamá: Pan American Publishing Company.

2001-2014: POS 11-S

ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

El período comienza con los ataques terroristas del 11-S, hecho que marca un cambio de era al demostrar las vulnerabilidades de la superpotencia, a la vez que indica la existencia de un rival con un nivel de interés tan vital que amerita desafiar a la principal potencia militar. Pero más allá, según reflexiona Kaldor, “...el 11-S fue el día en que nuestra generación perdió la inocencia. No podemos garantizar nunca más la continuación de la paz”.³³ Desde el punto de vista de la seguridad y defensa destaca la transformación en lo estratégico; si en los años noventa se comienzan a observar las mutaciones en la conceptualización de la seguridad y la guerra en torno a que trascienden lo “militar”, a partir de este momento se hace evidente este cambio trascendental con profundas consecuencias de carácter estratégico, mostrando la incapacidad del poder militar frente a otras formas de violencia.

Como consecuencia, el período está marcado por la guerra de Estados Unidos y países aliados de Occidente en contra de Irak y Afganistán. Paralelamente, una amenaza constante de ataques terroristas se cierne sobre quienes apoyan a EE.UU. también. Los ataques en Madrid y Londres, entre otros, reflejan la capacidad y determinación del adversario, así como su alcance. La cacería de Saddam Hussein y Osama Bin Laden tienen como corolario la muerte de ambos, sin embargo la victoria militar con el cambio de régimen en Irak y expulsión de los talibanes del gobierno en Afganistán no producen los resultados esperados, incluso surgen otros movimientos terroristas en África y Medio Oriente, mientras que los que ya existían cobran notoriedad. Al año 2014, la inestabilidad se ha expandido desde el Sahel hacia el Sudeste Asiático y la lucha en contra de Al Qaeda es ahora también en contra de ISIS, movimiento que en junio de 2014 proclama el califato del Estado Islámico en territorios de Siria e Irak. En el período tres guerras se libran en Gaza (2008-2009, 2012 y 2014), mientras una guerra civil tiene lugar en Siria desde 2011.

Kaldor identifica cuatro elementos que dan forma a una nueva violencia: el aumento de los actos terroristas a nivel internacional; constata que la mayoría de las víctimas son civiles; además observa que el crimen organizado se expresa violentamente al punto en que se hace difícil distinguir si lo que está en desarrollo es un crimen o un acto de guerra; finalmente, el aumento de los desastres naturales tienen un hito el 2005, en que

33 KALDOR, Mary. “Nuevos Conceptos de Seguridad”. En GARCÍA, Caterina y RODRIGO, Ángel J (editores) (2008). *La Seguridad Comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*. Madrid: Universitat Pompeu Fabra y Tecnos. Pp. 151-160.

mueren más personas por este concepto que como víctimas de conflictos armados.³⁴ El cambio climático y el medioambiente entonces se incorporan también con propiedad en la agenda de seguridad internacional.

Se observan fuertes señales de decaimiento del poder norteamericano. En el período EE.UU. se debilita significativamente en términos económicos, al punto en que ya es incapaz de sostener el esfuerzo de lucha como lo concibió en un principio. De hecho, en los primeros 10 años de la guerra en contra del terrorismo, EE.UU. gasta US\$ 7 millones por cada dólar que Al Qaeda empleó en la planificación y ejecución de los ataques terroristas de 2001. Los terroristas habrían gastado apenas unos US\$ 500 mil, mientras que al cabo de diez años, EE.UU. sumaba un gasto de US\$ 3,3 miles de miles de millones, equivalente a un quinto de la deuda total de EE.UU. en el 2011.³⁵ El presupuesto en defensa es insostenible, por lo que se inician recortes que implican la reestructuración de la fuerza, mientras que el escenario estratégico motiva a aumentar las fuerzas de operaciones especiales y lucha electrónica.

Los datos revelan que el fortalecimiento de China es más acelerado que las proyecciones más optimistas. A partir de ello aumentan los intereses del gigante asiático en ultramar, principalmente en África donde se provee de recursos naturales esenciales para alimentar su desarrollo; también se encuentra Latinoamérica en el radar. La expansión incentiva al país a diseñar una fuerza militar con capacidades de proyección, para proteger sus intereses... EE.UU. y Occidente observan este proceso con recelo, más aún ante una diplomacia cada vez más asertiva en demandar sus intereses en el espacio aéreo y marítimo. En suma, si China carece de una fuerza militar equiparable a la de EE.UU., Pekín de a poco ha venido acumulando deuda de Washington, se posiciona como la segunda economía a nivel mundial y desarrolla tecnología para derribar satélites en órbita (capacidad que EE.UU. no tiene manera de contrarrestar en lo inmediato).

Paralelamente el escenario internacional se sigue complejizando, en términos de poder económico las compañías transnacionales son cada vez más influyentes, según constata Nye, *"al menos una docena de compañías transnacionales superan en ventas anuales el producto nacional bruto de más de la mitad de los países del mundo"*.³⁶

34 *Ibidem*, pp. 152-153.

35 CARTER, Shan y COX, Amanda. "3.3 Trillion". *The New York Times*. 8 de septiembre, 2011.

36 NYE, Joseph (2003). *La Paradoja del Poder Norteamericano*. Santiago: Taurus. Pp. 111-112.

PRINCIPALES AMENAZAS

Luego de los ataques del 11-S se instaura el terrorismo como amenaza principal y la agenda internacional se vuelca a combatirlo. Cabe destacar en este contexto que en un principio se pretende luchar en contra del método que aplica un actor difuso: el terrorista; lo anterior denota que existe confusión en lo estratégico respecto de cómo enfrentar la amenaza. De hecho lo que en un primer momento se denomina como la “Lucha en contra del Terrorismo” pasa a tener otros nombres, como por ejemplo “La Guerra Larga”; a juicio de Mahnken esta denominación obedece a la dificultad del conflicto y la inhabilidad de las partes de destruir al otro.³⁷

Stephen Hadley comenta que el terrorismo se asemeja a la amenaza soviética en cuanto a que ambas estarían motivadas por una ideología, sin embargo establece que si bien el terrorismo no puede constituir una amenaza existencial a la continuidad del país, sí “*constituye una amenaza existencial a la manera en que vivimos la vida*”.³⁸ Básicamente, entonces lo que se encuentra amenazado no es el Estado en sí, sino que una forma de vida.

Es el terrorista el que encarna la principal amenaza. En su momento Osama Bin Laden, luego los Estados patrocinantes de terrorismo, Al Qaeda y últimamente ISIS, pero en esencia se trata de cualquier movimiento que busque romper con el orden establecido por medio de la violencia, y en este período es el fundamentalismo islámico el que se encuentra notoriamente empeñado en ello.

Desde otro punto de vista, luego de años de vaticinios, la guerra cibernética comienza a ser una realidad. El primer hito que registra la historia es el denominado *Titan Rain* o lluvia titánica. El gobierno de EE.UU. denomina así a la serie de ataques coordinados perpetrados en contra de sistemas computacionales que se habría prolongado durante tres años a partir de 2003 con el objeto de obtener información sensible. Está dirigido en contra de redes norteamericanas, y según reporta la revista *Time*³⁹ habría sido ejecutado por medio de sistemas de origen chino, basados en China, sin que se pudiese determinar si efectivamente hubiese sido un ataque de la República Popular. Posteriormente, otra agresión que cobra notoriedad es la que habría ejecutado Rusia en contra de Estonia en un período de dos semanas en 2007, este habría sido el primero dirigido en contra de la totalidad de la estructura de seguridad nacional de un país.⁴⁰ Según vaticina

37 MAHNKEN, Thomas. “A Strategy for a Protracted War”. En LUMAN, Ronald R. (Executive Editor) (2006). *Proceedings on Strategy, Analysis, and Technology*. Unrestricted Warfare Symposium 2006. Laurel: The Johns Hopkins University Applied Physics Laboratory. Pp. 35-64.

38 SLAVIN, *op. cit.*

39 THORNBERGH, Nathan. “Inside the Chinese Hack Attack”. En revista *Time*, 25 de Agosto, 2005.

40 DAVIS, Joshua. “Hackers Take Down the Most Wired Country in Europe”. Revista *Wired*. 21 de Agosto, 2007.

Ashmore, los ataques cibernéticos serán empleados para influenciar a la opinión pública o a líderes gubernamentales.⁴¹ A partir de esta era las naciones más desarrolladas crean ejércitos de hackers, destacan China, Estados Unidos, Estonia, Rusia, entre otros, incluyendo a la OTAN.

En abril de 2014 se quiebra la confianza que da sustento a la seguridad Euro-Atlántica. El rol de Rusia en la crisis de Ucrania y acciones previas de Moscú en Transnistria, Sur de Osetia y Abjasia motivan la suspensión de los esquemas de cooperación civil y militar por parte de la OTAN con la potencia euro-asiática. En un comunicado oficial los cancilleres de la organización declaran que *“el objetivo de tener una región Euro-Atlántica íntegra, libre y en paz ha sido desafiado por Rusia”*, en este sentido sostienen que mantendrán el *“compromiso con la disuasión y defensa colectiva en contra de cualquier amenaza de agresión hacia la Alianza”*.⁴² Tras 20 años de trabajo construyendo confianzas entre la OTAN y Rusia, se renueva la incertidumbre en Europa Oriental a partir de abril de 2014.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA

Aunque en este período no se desarrollan aportes significativos de la teoría al concepto “seguridad”, sí comienzan a aparecer las dificultades de aplicar los conceptos desarrollados en la etapa previa. Ante la amplitud de los términos destacan las divergencias respecto del alcance de los mismos. En particular en relación a la seguridad humana, se discute si la protección al individuo se limita al ejercicio de la violencia o si debiese incluir toda situación que afecta la supervivencia y el bienestar de la persona. Desde otro punto de vista, existen dificultades para materializar los conceptos en políticas públicas con las cuales generar condiciones de seguridad. Otro problema surge a partir de la responsabilidad de velar por la seguridad de la ciudadanía, ¿en quién debiese recaer esta responsabilidad? No son pocos los países que han modificado sus estructuras ministeriales, militares y policiales buscando un método satisfactorio.

En este contexto, Kaldor observa la inadecuación de las fuerzas de defensa para responder a los problemas contemporáneos de seguridad, acusa la existencia de un “vacío de seguridad” que consiste en que a su juicio *“tenemos millones de hombres armados y organizaciones de seguridad enormes, pero simplemente no somos capaces de cubrir las necesidades de seguridad de mucha gente”*.⁴³

41 ASHMORE, William C. “Impact of Alleged Russian Cyber Attacks”. *Baltic Security & Defence Review*. Volume 11, 2009. Pp. 4-40.

42 NATO. “Statement by NATO Foreign Ministers”. 1 de abril, 2014. En www.nato.int

43 KALDOR, *op. cit.*, p. 154.

Respecto de lo anterior, desde la perspectiva de la defensa, a partir del 11-S se observa que con muy bajos costos económicos es posible realizar una operación táctica con profundas implicancias a nivel estratégico. Ello supone en términos amplios un desafío de carácter estratégico, no solo a Estados Unidos y posteriormente a Occidente como afectados, sino que también a los pensadores estratégicos al constatar que no es posible garantizar la paz.

En relación con lo anterior, cobra nueva relevancia la inteligencia militar y estratégica. El desarrollo de la tecnología en los años noventa había permitido la obtención de información en forma remota con sistemas satelitales, pero los ataques terroristas del 11-S, y los ataques posteriores en Londres, Madrid, entre otros, junto con la Primavera Árabe, dan cuenta de la creciente necesidad de la obtención de información en terreno. La experiencia indica que la tecnología es insuficiente y la inteligencia humana irremplazable.

BALANCE

En la práctica se trata de un período marcado por la sorpresa estratégica que constantemente obliga a pensar la guerra del futuro con el apremio de tener que enfrentar momentos de crisis en el presente. En esencia, este ha sido un período de constante adaptación conceptual en función de los cambios en la seguridad internacional, con consecuencias en todos los niveles de la conducción estratégica. En relación a lo anterior, queda resonando la idea de Kaldor relativa a que ya no es posible garantizar la continuación de la paz. Por consiguiente, surge la duda respecto de cómo llegamos a este punto.

El período que corre desde el fin de la Guerra Fría hasta el presente comienza con el rompimiento de los moldes de la seguridad, por lo que se hacen inservibles las definiciones que mantenían la coherencia conceptual esencial para que los instrumentos políticos y militares estuvieran acorde con los objetivos, las políticas y fuera posible contenerlos en los marcos legales de acción. Como consecuencia, este último cuarto de siglo se desenvuelve en función de una constante adaptación de acuerdo al cambiante escenario de seguridad internacional, tanto en lo conceptual que afecta a los procesos de formulación de políticas de seguridad y defensa, como en el diseño de fuerzas y doctrinas de empleo para enfrentar las amenazas y adoptar las estrategias planteadas. La proliferación de propuestas conceptuales en torno a los términos seguridad y defensa, da cuenta de la búsqueda en el proceso de adaptación, incidiendo no solo en la manera de comprender el fenómeno de la seguridad, sino que también en la manera de organización estructural para enfrentar los riesgos y amenazas. Como consecuencia, es posible establecer que lo clave de este proceso de transformaciones y adaptaciones conceptuales radica en la ampliación del término seguridad como noción que trasciende el ámbito de lo militar.

Sin embargo la transformación más significativa del periodo es la ampliación del concepto guerra, que también traspasa el ámbito de lo militar. Este es el aspecto crítico del último cuarto de siglo, al punto en que constatamos que la última sorpresa estratégica no se encuentra en el predominio de las amenazas no convencionales perpetradas por actores no estatales, sino que en el hecho que los actores estatales han tenido la capacidad de adoptar sus doctrinas y planes para realizar ataques no convencionales dejando al adversario totalmente anulado ante la incapacidad de reconocer al agresor. Probablemente de aquí en adelante este será el motor de las principales transformaciones en diseño de la fuerza, doctrina operacional y concepción estratégica. Por supuesto que será también el ámbito que en el futuro próximo generará sorpresas más significativas también en el escenario de seguridad internacional.

El período implica para el “tercer mundo” una reconceptualización como países “emergentes” o “en vías de desarrollo”. En términos de seguridad internacional, los países del subdesarrollo dejan de ser la alternativa a la bipolaridad, y con ello dejan de ser el campo de batalla del conflicto ideológico entre las superpotencias. Pero a la vez que se libera de ese posicionamiento como escenario bélico, se genera espacio para una nueva proliferación, prudentemente neutralizada por las medidas de confianza mutua a nivel bilateral y multilateral en lo formal de las relaciones interestatales, pero con ello no se pudo evitar el surgimiento de nuevos actores decididos a emplear los medios de la violencia para cumplir con sus fines. África es el continente más afectado por esta situación; y no se olvide Medio Oriente, que progresivamente se convierte en un polvorín. Por otra parte, los avances del narcoterrorismo en América Latina dan mucho que pensar respecto del uso de la fuerza y las respuestas de la seguridad en términos amplios, sea por ejemplo en cuanto a generar condiciones de desarrollo institucional para evitar la corrupción, como en la adaptación del marco legal para neutralizar el accionar de bandas criminales que poseen un alto poder de fuego.

En síntesis, el escenario se caracteriza por la incertidumbre, y de hecho a lo largo del período se consolida la idea que la victoria militar ya no es sinónimo de triunfo. Acciones como las emprendidas por Rusia en 2014 en Crimea indican la necesidad de regresar al pizarrón y empezar desde cero mirando el panorama por completo.

BIBLIOGRAFÍA

ANNAN, Kofi A. “Nobel Lecture”. Discurso ofrecido por el Secretario General de la ONU con ocasión de la entrega del Premio Nobel de la Paz. Oslo, 10 de diciembre, 2001. Disponible el 13 de octubre, 2014 en: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2001/annan-lecture.html

ANNAN, Kofi. A. *We The Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nations. 2000.

ASHMORE, William C. "Impact of Alleged Russian Cyber Attacks". *Baltic Security & Defence Review*. Volume 11, 2009. Pp. 4-40.

BARBÉ, Esther y PERNI, Orietta. "Más allá de la Seguridad Nacional". En DE CUETO, Carlos y JORDÁN, Javier (coord.) (2001). *Introducción a los Estudios en Seguridad y Defensa*. Granada: Editorial Comares.

BARTOLOMÉ, Mariano César (1999). *La Seguridad Internacional después de la Guerra Fría*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

CARTER, Shan y COX, Amanda. "\$3.3 Trillion". *The New York Times*. 8 de septiembre, 2011.

DAVIS, Joshua. "Hackers Take Down the Most Wired Country in Europe". Revista *Wired*. 21 de Agosto, 2007. Disponible el 13 de octubre, 2014 en: http://archive.wired.com/politics/security/magazine/15-09/ff_estonia?currentPage=all

ELAND, Ivan. Tilting at Windmills. Post-Cold War Military Threats to U.S. Security. *Policy Analysis* (1999), Nº 332. Washington, DC: CATO Institute. 8 de febrero.

GARCÍA, Caterina y RODRIGO, Ángel J. "La Necesidad de Redefinir la Seguridad: Seguridad Humana, Seguridad Colectiva y Derecho Internacional". En GARCÍA, Caterina y RODRIGO, Ángel J (editores) (2008). *La Seguridad Comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*. Madrid: Universitat Pompeu Fabra y Tecnos. Pp. 205-228.

HUNTINGTON, Samuel, "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, Marzo/Abril, 1999.

JIMÉNEZ OLMOS, Javier (2013). *Seguridad Internacional. Del poder militar a la seguridad humana*. Zaragoza: Fundación Seminario de Investigación para la Paz y Mira Editores.

JORDÁN, Javier. "Enfoques Teóricos de los estudios estratégicos". En JORDÁN, Javier (coord.) (2013). *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.

KALDOR, Mary. "Nuevos Conceptos de Seguridad". En GARCÍA, Caterina y RODRIGO, Ángel J (editores) (2008). *La Seguridad Comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*. Madrid: Universitat Pompeu Fabra y Tecnos. Pp. 151-160.

MAHNKEN, Thomas. "A Strategy for a Protracted War". En LUMAN, Ronald R. (Executive Editor) (2006). *Proceedings on Strategy, Analysis, and Technology*. Unrestricted Warfare Symposium 2006. Laurel: The Johns Hopkins University Applied Physics Laboratory. Pp. 35-64.

NATO. "Statement by NATO Foreign Ministers". 1 de abril, 2014. En página web oficial del organismo: www.nato.int

NYE, Joseph (2003). *La Paradoja del Poder Norteamericano*. Santiago: Taurus.

PETRINI, Benjamin (2010). "Violent Conflict Dataset. 1991-2008". Publicado por Social Development Department at The World Bank. Disponible el 24 de octubre, 2014 en: http://siteresources.worldbank.org/EXTCPR/Resources/407739-1267651559887/Violent_Conflict_Dataset_combined.pdf

QIAO, Liang y WANG, Xiangsui (2002). *Unrestricted Warfare*. Panamá: Pan American Publishing Company.

SLAVIN, Barbara. "Threats blurred for U.S. after Cold War". En *The Washington Times*, 9 de noviembre, 2009.

STEED, Brian (2002). *Armed Conflict. The Lessons of Modern Warfare*. New York: Ballantine Books.

THEMNÉR, Lotta y WALLENSTEEN, Peter, "Armed Conflict, 1946-2013". *Journal of Peace Research* 51(4). 2014.

THORNBURGH, Nathan. "Inside the Chinese Hack Attack". En revista *Time*, 25 de Agosto, 2005. Disponible el 13 de octubre, 2014 en: <http://content.time.com/time/nation/article/0,8599,1098371,00.html>

WENGER, Andreas y ZIMMERMAN, Doron (2003). *International Relations: From the Cold War to the Globalized World*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Asimismo, creo pertinente reiterar que el énfasis de este artículo lo constituyen los aspectos de seguridad en el Pacífico y la postura que el país debiera adoptar frente a ellos.

DESCRIPCIÓN DE LA CUENCA DEL PACÍFICO

La Cuenca del Pacífico puede describirse como una macrorregión, conformada fundamentalmente por dos riberas principales: (ver recuadro N° 2)

La ribera Asiática (Oeste) integrada por cuatro subregiones:

1. Noreste Asiático (el Pacífico ruso, Japón y las dos Coreas).
2. Mundo Chino (China Popular, Hong Kong, Macao y Taiwán/Taipéi).
3. Sudeste Asiático o subregión del ASEAN (Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia, Filipinas, Brunei, Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar).
4. Oceanía (Australia, Nueva Zelanda, la Polinesia y otros Estados isleños).



Fuente: Elaboración propia.

La ribera Americana (Este) integrada por tres subregiones:

5. Norteamericana.
6. Centroamericana.
7. Sudamericana.

Esta macrorregión y sus siete subregiones agrupan a 44 países con una población de cuatro mil millones de habitantes, que en su conjunto genera más del 57% del PIB mundial y el 49% del comercio internacional. Del mismo modo, la cuenca significó el 71% del crecimiento económico del mundo en la última década, lo que la convierte en el motor de la economía global.¹

¹ World Population Data Sheet. Population Reference Burea. [En línea] 2013. [Citado el: 12 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.prb.org/SpanishContent/2014/2013-world-population-datasheet-sp.aspx>. NELSON, Rebecca M. and WEISS, Martin A. IMF Reforms: Issues for Congress. *Congressional Research Service*. [En línea] 2014. [Citado el: 12 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42844.pdf>.

La Cuenca del Pacífico es el escenario de uno de los cambios más importantes de la época actual: el desplazamiento del eje de gravitación mundial desde el Atlántico y el Mediterráneo hacia el Pacífico, lo que transforma a esta macrorregión en la de mayor relevancia política, económica y comercial. Al respecto, se puede destacar que de los países del G-20, nueve son ribereños de la Cuenca del Pacífico, dentro de los que están las tres economías más grandes del mundo.

En términos políticos, tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pertenecen a la cuenca y los otros dos están ampliamente presentes. Adicionalmente, el conjunto de las economías más dinámicas del mundo se encuentran en la ribera asiática de la cuenca. Ese dinamismo se expresa, por ejemplo, en el rol inédito que jugó China Popular en la crisis sub prime norteamericana y en la grave crisis económica de la zona euro, permitiendo incluso, con su fuerte demanda, que por primera vez crisis económicas tan severas ocurridas en el hemisferio norte tuvieran un impacto menor en América Latina.

Al mismo tiempo, especialmente a la región Asia-Pacífico, se le confiere una creciente influencia en el sistema financiero mundial, por cuanto concentra aproximadamente el 60% de las reservas financieras internacionales.² La capacidad de las economías asiáticas, particularmente la de China, financia parte no menor de la deuda de EE.UU. de A. y ayuda en forma importante a la recuperación de la eurozona, así como a la estabilidad de las economías emergentes en otras partes del mundo.

Considerando el dinamismo económico, la envergadura demográfica y su creciente importancia política, estimamos que la Cuenca del Pacífico seguirá aumentando aceleradamente la gravitación que hoy tiene en el sistema internacional.

Finalmente, es indudable que China Popular, referente principal del cambio del eje gravitacional, continuará incrementando su influencia en los grandes temas de la Cuenca del Pacífico y de la política mundial.

LA POSICIÓN DE CHILE EN LA CUENCA DEL PACÍFICO

Para nuestro país la Cuenca del Pacífico es importante desde el punto de vista político y estratégico pero, fundamentalmente lo es, para su expectativa de ser un país desarrollado en la próxima década, es decir, desde la perspectiva económica y comercial.

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009). *El arco del Pacífico Latinoamericano después de la crisis. Desafíos y Propuestas*. Santiago : Impreso en Naciones Unidas. P. 27.

Chile optó hace muchos años por abrir su economía buscando nuevos mercados, priorizando visionariamente su inserción en la Cuenca del Pacífico. Esto se grafica, en primer término, por una nutrida presencia diplomática en 16 países de la ribera asiática, así como en todos los países de la ribera americana.

Además, hemos desarrollado una amplia red de tratados de libre comercio, lo que se refleja en la ribera asiática con acuerdos con China Popular, Corea del Sur, Australia, Malasia, Tailandia, Japón, Hong Kong y Vietnam. También existen acuerdos de asociación económica con los países del P-4, Singapur, Brunei y Nueva Zelanda. Refuerza lo anterior nuestra pertenencia desde el año 1994 al principal mecanismo actual de cooperación Trans-Pacífico, el foro "Asia Pacific Economic Cooperation" (APEC).

En la ribera americana contamos con acuerdos de libre comercio con el Perú, Colombia, Panamá, Centroamérica, Estados Unidos Mexicanos, EE.UU. de A. y Canadá. Desde el punto de vista del comercio exterior, durante el 2013 exportamos a la ribera asiática US\$ 35.054 millones, lo que representa un 45,7% del total de nuestras exportaciones. Asimismo, el año pasado importamos US\$ 23.098 millones, lo que equivale al 29,2% de todas nuestras importaciones.³ Si consideramos al conjunto de la cuenca, nuestras exportaciones representaron el 67,1% del total y las importaciones el 62,5%. Los principales socios comerciales de Chile en la Cuenca del Pacífico son China, EE.UU. de A., Japón y Corea del Sur.⁴

De igual forma, en la construcción de una arquitectura de integración en la cuenca, más allá de lo descrito precedentemente, Chile ha contribuido y forma parte de dos nuevas iniciativas. Por un lado, la Alianza del Pacífico,⁵ que integra a México, Colombia, Perú y Chile, además de un número significativo de países observadores, a saber: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, China, Corea del Sur, Ecuador, El Salvador, España, Finlandia, Francia, Guatemala, Holanda, Israel, India, Italia, Japón, Marruecos, Nueva Zelanda, Paraguay, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Singapur, Suiza, Trinidad y Tobago, Turquía, EE.UU. de A. y Uruguay. También, en calidad de observadores candidatos, se encuentran Costa Rica y Panamá.

La Alianza del Pacífico estableció como objetivo fundamental el alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los países miembros, así como una amplia cooperación entre las partes. A su vez, determinó como objetivos estratégicos impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las respectivas economías, con el propó-

3 Banco Central de Chile. *Estadísticas de Importaciones y Exportaciones Nacionales*. [En línea] 2012-2013. [Citado el: 22 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://si3.bcentral.cl/siete/secure/cuadros/arboles.aspx>. *Ibidem*.

4 *Ibidem*.

5 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. *Informe con motivo de la IX Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico*. Punta Mita : s.n., 2014. Pp. 1-6.

sito de lograr un mejor bienestar, disminuir la desigualdad, aumentar la inclusión social y convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, además de proyección al mundo, con especial énfasis hacia la región Asia-Pacífico.

Los cuatro países fundadores de la alianza representan las más dinámicas economías de América Latina y generan alrededor de US\$ 2.2 billones, equivalentes al 36% del Producto Interno Bruto regional.⁶

Hasta el momento, la alianza ha logrado un óptimo desarrollo de sus instancias constitutivas, alcanzando una cantidad importante de acuerdos en su corto período de funcionamiento.

En la IX Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico realizada en junio de 2014, Chile planteó la posibilidad de hacer un esfuerzo pragmático, flexible y progresivo de convergencia con el resto de los países de la región, particularmente los pertenecientes al MERCOSUR. Al respecto se acordó celebrar una reunión ministerial de carácter informativo sobre la Alianza del Pacífico con los Estados miembros del MERCOSUR y realizar un seminario académico con todos los países de la región.⁷

Por otra parte, Chile, junto con otros 11 países: Australia, Brunei, Canadá, EE.UU. de A., Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, participa de las negociaciones para alcanzar el acuerdo conocido como Trans Pacific Partnership, bloque que suma un mercado potencial de 792 millones de consumidores.⁸

Por último, conceptualmente podríamos asumir que nuestra visión y postura frente a la Cuenca del Pacífico se estructura en torno a tres grandes ejes (ver recuadro N° 3):

El eje sur-norte, encuentra su fundamento en la importancia que para Chile tiene su Zona Económica Exclusiva y, en varios aspectos, su especial



Fuente: Elaboración Propia.

6 *Ibidem*. Anexo I "La Alianza del Pacífico en Cifras". P. 7

7 *Ibidem*. Anexo II "Declaración de los Presidentes de Punta Mita". P. 11

8 Representative, Office of the United States Trade. Trans Pacific Partnership. [En línea] 2014. [Citado el: 22 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.ustr.gov/tpp>.

relación con Perú, Ecuador, Colombia, Panamá y el canal, México, EE.UU. de A. y Canadá. El eje sur-sur, radica su valor en nuestra relación con la Antártica, la Polinesia, Nueva Zelanda y Australia. Y el eje este-oeste, se hace cargo de la interdependencia entre las riberas asiática y sudamericana de la cuenca, aspecto gravitante para Chile, especialmente en términos económicos y comerciales.

LOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD EN LA CUENCA DEL PACÍFICO

Para expresar de mejor forma los problemas de seguridad en la cuenca, intentaré resumirlos geográficamente:

PROBLEMAS DE SEGURIDAD EN LA RIBERA ASIÁTICA

De las disputas territoriales vigentes, quisiera destacar solo las más importantes en término de los actores involucrados, las que corresponden a áreas insulares ubicadas en el mar Amarillo, en el mar de China y en el mar de Japón, a saber:⁹

- a. China, Brunei, Filipinas, Malasia, Taiwán y Vietnam: En disputa por las islas Spratly, que son un conjunto de 750 arrecifes controlados por las diversas partes implicadas, a excepción de Brunei.
- b. China y Taiwán: En controversia por las islas Kinmen/ Quemoy y Mateu, ubicadas cerca de la costa continental, siendo la primera controlada por Taiwán.
- c. China, Taiwán y Vietnam: En conflicto por las islas Paracel, ubicadas en el límite marítimo entre China y Vietnam, siendo controladas por China.
- d. Japón y China: En disputa por las islas Senkaku/Diayou, ubicadas en el mar de China este, siendo controladas por Japón.
- e. Japón y Rusia: Controversia por las islas Kuriles, ubicadas en el mar de Japón y bajo control de Rusia.
- f. Japón y Corea del Sur: En disputa por las islas Dokdo/Takeshima, ubicadas en el mar de Japón, actualmente administradas por Corea del Sur.

Aun cuando estas controversias han generado tensiones y pueden derivar potencialmente en crisis, hasta la fecha ha predominado el interés común y la voluntad por conservar un ambiente estable, sin escalar escenarios complejos, condición que todos los

9 VALENCIA, Mark J. La sombra de la rivalidad China-EE.UU. se cierne sobre los conflictos marítimos. *CIBOB, Anuario Asia-Pacífico*. [En línea] 2011. [Citado el: 22 de septiembre de 2014.] disponible en: http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2010/9_mark_valencia.pdf

Estados de la subregión consideran fundamental para seguir con sus niveles de crecimiento y dinamismo económico. En la mayoría de estos casos, lo que está detrás de dichas disputas, es el interés por acceder a reservas de hidrocarburos no explotadas.

Un segundo problema de seguridad lo representa la cuestión de Taiwán/Taipéi. Pese a su complejidad y a que China ha expresado formalmente que no aceptará una declaración de independencia por parte de Taipéi, hasta el momento, el pragmatismo de todos los actores involucrados, incluido EE.UU. de A., ha primado en función de no extremar situaciones. Si bien este no es un problema resuelto y que podría eventualmente escalar a una crisis de gran magnitud, pareciera que por ahora existe el consenso y la voluntad política para no generar o escalar un conflicto con los impactos regionales y mundiales que esa situación supondría.

En el caso de Corea del Norte, pese a que se trata de un actor que genera por sí mismo una alta dosis de incertidumbre y tensión regional, especialmente dada su potencial capacidad nuclear y lo impredecible de su conducción política, el modo como los países presentes en el área abordan el problema, en particular Corea del Sur, así como EE.UU. de A., Japón e incluso China, estaría indicando que todos ellos esperan evitar la confrontación y mantener la estabilidad. El comportamiento errático y agresivo de Corea del Norte podría obedecer más bien a un chantaje por alimentos y combustible, considerando el deplorable estado de su economía, así como a la necesidad de afianzar permanentemente el liderazgo interno de Kim Jong Un. Igualmente, pareciera que Corea del Sur, junto con disuadir a su adversario del norte con el apoyo de Estados Unidos, hace grandes esfuerzos por evitar la desestabilización de Pyongyang, ya que no querría por el momento tener que hacerse cargo de un país quebrado y devastado.

Otra variable de seguridad que se estima debería ser considerada, es el futuro accionar de Rusia en la región. Creemos que es poco probable que dicha potencia no aspire a jugar un papel importante en Asia-Pacífico. El control y/o influencia en lo que respecta a su entorno está en la concepción geopolítica de sus dirigentes. El Asia-Pacífico, con su creciente dinamismo económico e importancia política y estratégica, constituye un área vital para Rusia. Sus capacidades económica, tecnológica y militar avalan sus aspiraciones en dicha zona.

La ribera asiática enfrenta también una agenda específica de amenazas transnacionales, entre las que destacan el terrorismo, el narcotráfico, y la piratería. En el caso de la piratería, esta se presenta en el Sudeste Asiático, desde el mar del Sur de China a Indonesia, el estrecho de Malaca y las aguas del mar de Filipinas.

Frente a este último fenómeno vemos que, pese a las diferencias territoriales antes mencionadas, existe cooperación para contenerlo y eliminarlo. Todos colaboran en este aspecto, ya sea con recursos financieros o con medios militares. EE.UU. de A., China Popular, Corea del Sur, Japón, Australia y otros países se coordinan para hacerle frente a esta amenaza. La participación de China este año, por primera vez, en el Ejercicio Naval Combinado RIMPAC, es una demostración más de los esfuerzos para mejorar las confianzas y prepararse para enfrentar desafíos comunes.¹⁰

En el caso de los desastres naturales que afectan regularmente a esta ribera, normalmente estos tienen un impacto muy negativo para el comercio regional y global. Basta recordar los efectos del terremoto y posterior tsunami en Japón ocurrido en marzo de 2011, las grandes inundaciones en Tailandia en noviembre del mismo año y el tifón en Filipinas el año 2013. Se trata de una cuestión permanente y de gran relevancia en la agenda de seguridad para los países de la ribera asiática de la cuenca. En este aspecto, se aprecia una amplia voluntad de cooperación entre los Estados. En varios de los foros multilaterales los desastres naturales son considerados como la principal amenaza en la región.

Quisiera ahora abordar, resumidamente, el tema del gran desarrollo económico y social de China Popular, el aumento de sus capacidades militares y los desafíos que tiene en el corto y mediano plazo.

El crecimiento de China Popular como potencia regional y global es un asunto de particular relevancia en la agenda de seguridad. Es evidente que una China con mayor estatura estratégica genera un nuevo escenario en la región. Este escenario produce cierto grado de preocupación en varios países, tales como EE.UU. de A., Australia, Japón, Corea del Sur, Vietnam y Filipinas.

La Guía Estratégica para la Defensa de EE.UU. de A. impulsada por el Presidente Barack Obama,¹¹ publicada en enero de 2012, considera un cambio de su centro de gravedad hacia la Cuenca del Pacífico (Rebalance), fortaleciendo su presencia naval y aumentando sus capacidades militares en bases adelantadas en países amigos como una manera de tranquilizar a sus aliados, así como para hacer frente al creciente poderío militar chino. De esta estrategia se desprenden, por ejemplo, el desarrollo de una nueva base para la Infantería de Marina en el norte de Australia, el despliegue de más medios navales y aé-

10 GIL, Tamara. RIMPAC 2014: Armadas de China y EE.UU. ensayan cooperación en Hawai. *El Mercurio* (2014). N° 64.445. [En línea] [Citado el: 14 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={0c366265-62ba-4aa9-a56e-95bec9a14da3}>

11 Department of Defense. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. [En línea] 2012. [Citado el: septiembre de 14 de 2014.] disponible en: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf

reos a la región, el fortalecimiento de la alianza estratégica con Japón y el reforzamiento de los acuerdos de cooperación en seguridad y defensa con Corea del Sur, Taiwán, Australia, Singapur e incluso, en forma más incipiente, con Vietnam.

Ante el desarrollo militar de China Popular, es importante destacar que la diferencia de capacidades con Estados Unidos es y seguirá siendo grande, al menos en el mediano plazo. Por el momento, la brecha tecnológica que separa a ambos países en el ámbito militar equivale a un gap de 20 años.¹² Del mismo modo, pese al recorte en el presupuesto de defensa de Estados Unidos, este sigue siendo seis veces superior al de China Popular. Una mirada a los inventarios disponibles confirma lo anterior (ver recuadros N° 4 y N° 5).

RECUADRO N° 4: GASTO EN DEFENSA Y CAPACIDADES ESTRATÉGICAS		
Criterios	China	EE.UU. de A.
Presupuesto de Defensa	112mil millones	601mil millones
Gasto Defensa % Rel. PIB	2,20%	4,18%
Personal Militar Activo	2.333.000	1.492.200
ICBM	66	450
Bombarderos	120	154
Submarinos Balísticos Nucleares	4	14

Fuente: The Military Balance 2014 (IISS) Pp. 42-58. Elaboración propia.

RECUADRO N° 5: CAPACIDADES MILITARES		
Criterios	China	EE.UU. de A.
Tanques	6.840	2.785
AIFV	3.621	4.559
Artillería	13.216	7.429
Helicópteros de Ataque	108	907
Helicópteros Multipropósito	307	2.870
Portaviones	1	10
Cruceros/Destructores/Fragatas	69	103
Buques Anfibia Multipropósito	3	30
Submarinos de Ataque	66	58
Aviones Caza de Combate	1.817	3.293
Aviones de Transporte	65	721
Aviones Tanqueros y de Transporte	13	524
Aviones de Alerta Temprana	18	101
UAV Pesados	Sin información	469

Fuente: The Military Balance 2014 (IISS). Pp. 42-58. Elaboración propia.

12 *The Economist*. China's military rise: The dragon's new teeth. [En línea] 2012 de abril de 2012. [Citado el: 4 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.economist.com/node/21552193>.

Por su parte, Japón ha reaccionado frente a los conflictos territoriales que mantiene con China y Corea del Sur, así como ante la permanente percepción de amenaza por parte de una errática Corea del Norte, que con sus misiles puede alcanzar cualquier punto de las islas. Sin embargo, su mayor preocupación es sin duda el desarrollo militar de China.¹³

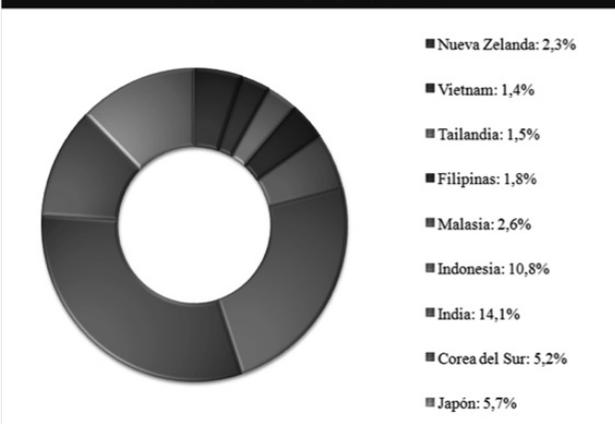
El Primer Ministro Shinzo Abe ha reforzado su alianza estratégica con EE.UU. de A. y ha fomentado alcanzar un acuerdo con los países de la región para asegurar el imperio del derecho internacional, la libertad de navegación, la paz y la prosperidad económica. Todo lo anterior, indudablemente, tiene como principal destinatario a China.

Adicionalmente, el Primer Ministro se encuentra impulsando una iniciativa en su propio país, tendiente a reinterpretar la Constitución Política pacifista de Japón y a modificar algunas leyes que le permitan tener mayor libertad de acción para el empleo de sus capacidades estratégicas, más allá de su propio territorio, incluso brindando apoyo militar a terceros países.¹⁴

Simultáneamente, el gobierno japonés ha iniciado un vigoroso plan de rearme, aumentando en forma importante el gasto de defensa, incrementándolo en un 5,7% respecto al año pasado. Del mismo modo, varios de los demás países de la región, aprovechando el positivo comportamiento económico y con el propósito de obtener mayores niveles de seguridad, también han aumentado su gasto en defensa (ver recuadro N° 6).

El desafío más grande de nuestra era es el surgimiento de China como potencia y su impacto en el sistema internacional. Estaríamos observando el mayor cambio geoeconómico,

RECUADRO N° 6: INCREMENTO PORCENTUAL DEL GASTO REAL EN DEFENSA DEL AÑO 2013 RESPECTO AL 2012



Fuente: *The Military Balance 2014* (IISS). Pp. 204.

13 ABE, Shinzo. *El Mercurio*. Garantizar el imperio de la ley en el mar. [En línea] 14 de junio de 2014, N° 64.432 [Citado el: 14 de junio de 2014.] disponible en: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={43900903-87ee-4767-bbf6-879193929848}>

14 SALGADO, Juan Carlos. Diálogo de Shangri-La: Nuevos desafíos en la región Asia-Pacífico. Santiago: *Revista Escenarios Actuales*, (2014), año 19, agosto, N°2, ISSN. 0717-6805. Pp.17-22.

geopolítico y posiblemente geoestratégico en la distribución global del poder, desde el surgimiento de EE.UU. de A. en el último tercio del siglo XIX.¹⁵

Probablemente durante la próxima década China sobrepasará a EE.UU. de A. en el tamaño de su economía. Los estudiosos de la historia, de las relaciones internacionales y de la estrategia, saben que es el poder económico el que finalmente le da forma al poder estratégico y como consecuencia, al poder político.

China tiene en el horizonte la celebración de dos centenarios,¹⁶ en los que espera lograr importantes objetivos. En 2021, el centenario de la fundación del Partido Comunista, ocasión que tiene como meta el completar el desarrollo de una sociedad moderadamente próspera en todo sentido. En 2049, el centenario del nacimiento de la República Popular China, oportunidad que tiene como meta el haber alcanzado el desarrollo de un país socialista moderno, que sea fuerte, próspero, democrático, culturalmente avanzado y armonioso. Estos dos centenarios y sus metas son descritos por el presidente Xi Jinping como el “ Sueño para el futuro de China “, sueño que conceptualmente es la continuación del siempre importante e histórico pensamiento chino del “Desarrollo Pacífico”, pero ahora en la nueva era, asociada a la tercera etapa de transformación del modelo de crecimiento económico.¹⁷

China pregona al mundo y a su público interno que sus metas de desarrollo serían inviables en un contexto conflictivo. Para alcanzar sus grandes objetivos económicos necesita más de una década de paz y estabilidad en Asia-Pacífico y en el mundo. Por ello China debería evitar cualquier crisis mayor o guerra, cuidando especialmente el no generar en el mediano plazo un enfrentamiento militar con EE.UU. de A., ya que tiene conciencia que las probabilidades de ser derrotado son altas, lo que acarrearía graves consecuencias políticas para el liderazgo chino.

Los objetivos de desarrollo de ambos centenarios encierran, también, la esperanza que para el primero (2021), China habrá sobrepasado a EE.UU. de A. en el tamaño de su economía y, para el segundo (2049), habrá alcanzado la paridad militar convencional con los EE.UU. de A.¹⁸

15 RUDD, Kevin (Former Prime Minister of Australia). China's impact on regional and global order. *Alastair Buchan Memorial Lecture*. [En línea] 2013 de diciembre de 16. [Citado el: 17 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.iiss.org/en/events/events/archive/2013-5126/december-c771/rudd-buchan-083>.

16 *Ibidem*, p. 2.

17 *Ibidem*, p. 3.

18 *Ibidem*, p. 5.

A pesar del imperativo de paz y estabilidad estratégica requerido en los años venideros para su desarrollo económico, China mantiene algunos intereses inmediatos de seguridad que le serían casi imposibles de trazar, a saber:

- Las tendencias separatistas en el Tibet.
- Las actividades terroristas y separatistas en la provincia de Xinjiang.
- El eventual proceso de reunificación con Taiwán.
- Las disputas territoriales en el mar de China Este con Japón.
- Las disputas territoriales en el mar de China Sur con Vietnam y Filipinas.
- Compatibilizar los compromisos respecto a Hong Kong con su orden político interno.

De allí que estimamos que China, al tanto de sus desafíos, limitaciones y aspiraciones, así como de su estatura como potencia, continuará sostenidamente la modernización de sus capacidades militares, teniendo en mente, fundamentalmente, futuras contingencias estratégicas en función de sus principales e inmediatos intereses de seguridad y, con una mirada de más largo plazo, la necesidad de contar con respaldo estratégico para un actuar más universal en su calidad de gran potencia.

El desarrollo militar chino corresponde al propio de una potencia con importantes intereses regionales y futuro alcance global, que se espera sea la primera economía del mundo dentro de la próxima década. Estimamos que la interdependencia económica entre EE.UU. de A. y China contribuirá a morigerar las tensiones en la macrorregión de Asia-Pacífico.

Que China alcance el estatus de gran potencia, es algo predecible y natural. Lo importante es cómo este país y el resto de las potencias reacomodan armónicamente sus roles en el nuevo escenario internacional. Creemos que hay suficientes intereses y valores en común entre China y el mundo occidental que permiten pensar que, en conjunto, podrán mantener un orden internacional que preserve los elementos fundamentales que lo han sustentado en las últimas décadas, pero con una cantidad mayor de actores que influyan en las grandes decisiones sobre la política mundial.¹⁹

PROBLEMAS DE SEGURIDAD EN EL PACÍFICO SUR

Corresponde al eje sur-sur de nuestra mirada de la cuenca. En este ámbito geográfico, estimamos que tiene gran valor, en primer término, la que hemos denominado como la "tercera ribera" del Océano Pacífico, la Antártica. Pese a que dicha zona se rige por el

¹⁹ *Ibidem*, p. 2.

momento por el Tratado Antártico, la tentación futura por el acceso a reservas de recursos naturales, así como potenciales demandas sobre la plataforma continental y superposiciones en las reclamaciones de soberanía, configuran un cuadro estratégico cada vez más importante y complejo para Chile. Además, se ha experimentado un notable aumento en las actividades ligadas al turismo y también en las responsabilidades internacionales de búsqueda y rescate (SAR).

Otro de los puntos que preocupan en el Pacífico Sur son los focos de inestabilidad en ciertas áreas, como es el caso de Timor, Fiji y las Molucas, así como los serios problemas que genera para los países isleños la pesca ilegal. Esta zona también se caracteriza por su vulnerabilidad frente a las catástrofes naturales, especialmente en las regiones de Oceanía y la Polinesia.²⁰

El Pacífico Sur contiene una agenda de seguridad poco conocida, de la que no podemos estar ajenos. Esto es relevante por nuestra posición geográfica, así como por las crecientes relaciones de seguridad de Chile con Australia y Nueva Zelanda, para quienes esta región es particularmente sensible.

PROBLEMAS DE SEGURIDAD EN LA RIBERA AMERICANA

Corresponde al eje sur-norte de nuestra visión y postura frente a la Cuenca del Pacífico, donde es posible identificar dos zonas en las que los problemas generales de seguridad se agudizan. En estas pueden cohabitar intereses contrapuestos y reclamos territoriales, junto a fenómenos como el narcotráfico, la corrupción, el tráfico de personas y armas, además del contrabando, afectando a varios países y sus áreas adyacentes.

La primera de estas zonas corresponde a la parte noroeste de Sudamérica y a Centroamérica, donde se configura un área de alta complejidad e inestabilidad desde el punto de vista de la seguridad, que incluye algunas disputas territoriales menores. Ella se presenta como el mayor desafío para el conjunto de los países americanos. Primero, porque es un área geográfica que articula el continente y, por medio del Canal de Panamá, conecta los dos océanos más grandes del mundo. Segundo, porque es una zona que sufre reiteradamente los embates de la naturaleza, afectando su resiliencia para superar las consecuencias. Y tercero, porque allí se entrelazan de manera especialmente crítica el

20 Conclusiones del Trabajo de la Primera Reunión de Ministros de Defensa del Pacífico Sur. Tonga: 1 y 2 de mayo de 2013.

narcotráfico, la criminalidad, la corrupción y las insuficientes capacidades institucionales para hacerles frente.²¹

La segunda de estas zonas, corresponde a la que podríamos llamar la triple frontera del Pacífico, que comprende el sur del Perú, el norte de Chile y el oeste de Bolivia, donde igualmente se configura un área compleja en una mirada de seguridad ampliada. Esta zona, muy rica en recursos naturales, especialmente mineros y en menor medida ictiológicos, genera crecientes inversiones y actividad económica, lo que ha traído como consecuencia un incremento en la inmigración legal e ilegal, particularmente hacia el norte de Chile, lo que sumado a extensas fronteras permeables, ha significado un importante aumento del crimen organizado, en sus expresiones de narcotráfico y contrabando.

Dicha compleja situación tiene también impacto sobre las zonas portuarias de la costa del Pacífico, por donde trascurre –en el caso chileno– prácticamente todo el comercio exterior de Bolivia, parte del comercio exterior del norte de Argentina y el importante flujo de la minería de exportación del norte de Chile. Adicionalmente, a futuro, podría generarse un gran volumen de carga desde y hacia Asia-Pacífico, si se concretan los corredores bioceánicos con Brasil, Paraguay y Argentina, aumentando la competencia entre los puertos peruano y chilenos en dicha área.

Pero todo este escenario de variables inseguras, se ve agravado por la periódica ocurrencia de desastres naturales con sus negativas consecuencias, y, sobre todo, por el irredentismo peruano y boliviano, que conduce a indeseadas disputas territoriales que generan tensión y afectan la cooperación.²²

POSTURAS QUE SE ESTIMA DEBERÍA ADOPTAR CHILE FRENTE A LOS ESCENARIOS DE SEGURIDAD EXPUESTOS

Escenarios como los descritos nos imponen como país la exigencia de contar con una estrategia nacional que defina objetivos y prioridades para nuestro actuar y que combine adecuadamente los recursos y capacidades disponibles y por desarrollar, en función de los efectos que esperamos producir en determinadas áreas o temas de nuestro interés en la Cuenca del Pacífico.

21 IZURIETA, Óscar. Una mirada al escenario estratégico de América Latina. Santiago: *Revista Escenarios Actuales* (2014). año 19, agosto, N° 2, ISSN 0717-6805. Pp. 11-12.

22 *Ibidem*, pp. 11-12.

Nuestra actividad en materias de seguridad en la cuenca debería tener como referente la política exterior del país, tanto en el plano bilateral como multilateral, incorporando a otros organismos con competencias en estas materias, especialmente a la defensa nacional.

Teniendo en consideración la trascendencia política mundial de la Cuenca del Pacífico, el peso económico y comercial de Asia-Pacífico, así como la importancia que para el país representa el Pacífico Sur y, especialmente, la gravitación económica y de seguridad del área oceánica frente a América Latina, Chile debería priorizar los esfuerzos en seguridad dentro de la cuenca en tres ámbitos.

El más relevante y estratégico, y por lo tanto nuestra primera prioridad, corresponde al área oceánica de la costa chilena, sudamericana y centroamericana del Pacífico, donde se encuentran nuestros territorios insulares, nuestra Zona Económica Exclusiva y la plataforma continental del país, además de nuestros intereses nacionales y estratégicos más inmediatos. Entre esos intereses destaca el hecho de tratarse de la zona por donde transita y/o proviene la mayor parte de los hidrocarburos que importa nuestro país.²³

Es en esta área donde Chile puede contribuir de manera más efectiva a la solución de los desafíos generales de seguridad en la Cuenca del Pacífico, para lo cual debiera cooperar estrechamente, en lo que corresponda, con los demás países americanos ribereños. Es en esta lógica donde encuentran sentido los principales fundamentos del plan de cooperación en seguridad y defensa que Chile lleva adelante con países de Centroamérica.

De igual forma, es en este ámbito donde se podría intensificar la integración y la cooperación, incluyendo la seguridad y defensa, con aquellos países sudamericanos como Brasil, Argentina y Paraguay, a fin de incentivar su interés en proyectarse al Pacífico a través de Chile.

El segundo ámbito y prioridad, es el Pacífico Sur, donde tiene una importante gravitación la Antártica, en la que Chile asume obligaciones y responsabilidades de seguridad marítima y aérea otorgadas por acuerdos internacionales de navegación sobre una extensa área.

El país debiera continuar intensificando su presencia y actividades, así como el impulso para mantener la vigencia del sistema antártico como instrumento internacional para fomentar la cooperación y asegurar la paz.

23 Gobierno de Chile. Comisión Nacional de Energía. *Estadísticas del sector de hidrocarburos en Chile/ Precios*. [En línea] 2014. [Citado el: 17 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.cne.cl/estadisticas/energia/hidrocarburos>.

En esa línea, Chile ha hecho en los últimos años un especial esfuerzo para aumentar las actividades científicas, por incrementar la cooperación internacional y por fortalecer la presencia nacional, reactivando antiguas bases y, fundamentalmente, desplegando una base estival hacia la profundidad del continente en Glaciar Unión, 1.000 kilómetros al sur del Círculo Polar Antártico.²⁴

En esta zona geográfica del Pacífico Sur deberíamos contribuir, además, a superar los desafíos de seguridad, explorando nuevas formas de cooperación con Australia, Nueva Zelanda y la Polinesia Francesa, para ayudar a enfrentar las amenazas transnacionales y mitigar los efectos de los desastres naturales y del cambio climático.

Chile es también un país polinésico, condición que le confiere la Isla de Pascua ubicada a 3.700 kilómetros al oeste de la costa continental y que le otorga una posición estratégica privilegiada en su proyección hacia el Pacífico Sur. Le atribuimos especial importancia al eje de seguridad sur-sur, lo que se concreta, entre otros aspectos, en la participación –como único miembro latinoamericano– en la Conferencia de Ministros de Defensa del Pacífico Sur, instancia que tiene como propósito asumir acuerdos de cooperación para prevenir y hacer frente a los desafíos de seguridad en esta parte de la cuenca.

Por último, en la Cuenca del Pacífico en general, Chile, sin perder de vista sus prioridades, podría continuar contribuyendo a la seguridad internacional en el marco de la “Estrategia de Seguridad Consolidada”,²⁵ aprobada por la APEC en 2011.

Adicionalmente, se estima interesante destacar un aspecto específico de la inserción de Chile en la Cuenca del Pacífico, que creemos es importante. Nos referimos al aporte de la defensa nacional a la paz y estabilidad internacional en la cuenca.

Los mecanismos multilaterales en el ámbito de la seguridad y defensa en los que participa el país:

- Conferencia de Ministros de Defensa del Pacífico Sur.
- Pacific Armies Chiefs Conference (PACC).
- Pacific Armies Management Symposium (PAMS).
- Western Pacific Naval Symposium (WPNS).

24 El Consejo de Política Antártica de Chile, de 18 abril 2011, aprobó el Plan Estratégico Antártico Nacional 2011/2014, del que se deriva el Proyecto del Ministerio de Defensa Nacional “Vincere Antartica”, aprobado en el Consejo de Política de Antártica de Chile de 4 enero 2012.

25 APEC, Asia-Pacific Economic Cooperation. APEC Adopts Strategy for Securing Commerce in the Asia-Pacific Region. [En línea] 2014. [Citado el: 17 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Counter-Terrorism/Secure-Trade-Factsheet.aspx>.

- Pacific Air Chiefs Conference.
- Pacific Airpower Symposium.

Del mismo modo, Chile forma parte de una red internacional de iniciativas de seguridad y defensa tendientes a fortalecer la seguridad de la Cuenca del Pacífico. Me refiero a ejercicios como:

- PANAMAX: Organizado por EE.UU., de carácter conjunto-combinado, cuyo propósito es proteger y mantener operando al canal de Panamá. Es bianual.
- MARARÁ: Organizado por Francia en la Polinesia. Ejercicio conjunto-combinado para conflictos de baja intensidad. Se realiza de forma bianual.
- SOUTHERN CROSS: Organizado por Francia en la zona de Nueva Caledonia. Es un ejercicio militar conjunto y combinado para mejorar la ayuda humanitaria frente a catástrofes naturales. Organizado bianualmente.
- TEAM WORK SOUTH: Organizado por Chile en el área oceánica nacional. Es un ejercicio multinacional de entrenamiento de fuerzas navales para mejorar la interoperabilidad en un ambiente de multiamenazas. Se desarrolla bianualmente.
- RIMPAC: Organizado por la III Flota de EE.UU. en el área de Hawai. Es un ejercicio multinacional de fuerzas navales para mejorar la interoperabilidad. Es bianual.
- UNITAS: Ejercicio multinacional de fuerzas navales en la costa sudamericana del Pacífico. Se realiza de forma bianual.

COMENTARIOS FINALES

Estamos frente a un acontecimiento de carácter geopolítico trascendental para la humanidad, como es el desplazamiento del eje de gravitación mundial desde el Atlántico y el Mediterráneo hacia el Pacífico, lo que convierte a esta macrorregión en la de mayor relevancia política, económica y comercial.

Es indudable que el principal fundamento que origina el cambio del eje de gravitación lo constituye el exponencial crecimiento y desarrollo económico, así como el peso demográfico y político que ha experimentado la región de Asia-Pacífico, muy particularmente China Popular, potencia que probablemente se convierta en la mayor economía del mundo durante la próxima década. La situación descrita, sumado al sostenido aumento de las capacidades militares de China llevaron a EE.UU de A. a readecuar su política de seguridad y defensa, con el propósito de tranquilizar a los países amigos, contribuir a la paz y estabilidad en la región y contener a China.

Tal como se describió en el cuerpo de este trabajo, los potenciales conflictos más complejos y con mayores repercusiones a nivel global se ubican en la ribera asiática de la cuenca, los que podrían involucrar principalmente a China, Japón, Vietnam, Taiwán, Filipinas, las dos Coreas y EE.UU. de A. Detrás de todo ello, también, está la disputa entre EE.UU. de A. y China por la supremacía en Asia-Pacífico.

Como se estableció anteriormente, sin desconocer la posibilidad que una crisis en torno a cualquiera de las disputas existentes pudiera escalar a un conflicto, se cree que en general existe –al menos en el mediano plazo– una voluntad compartida por mantener una situación de estabilidad que permita continuar con un desarrollo económico sostenido. Del mismo modo pareciera que China, en su condición de potencia desafiante, no está dispuesta a un enfrentamiento directo con EE.UU. de A., al tener conciencia de sus limitaciones estratégicas.

Desde el punto de vista nacional, se aspira a que la paz y la estabilidad se mantengan en Asia-Pacífico, por la importancia económica y comercial que tienen los países ubicados en dicha área. A pesar de ello, se tiene la convicción de que Chile no debe involucrarse en los problemas de seguridad que puedan generarse en el Pacífico Noroeste, considerando que todos los posibles participantes son socios comerciales importantes y que nuestras capacidades y prioridades de seguridad nos llevan a centrarnos en la ribera americana y en la ribera sur de la cuenca. Adicionalmente, se considera que el crecimiento de China a nivel de potencia mundial, desde el punto de vista chileno es fundamentalmente una oportunidad, sobre todo en lo económico y comercial, así como en cuanto a inversión extranjera.

La única forma para Chile de ver el Pacífico es entenderlo como una cuenca. Debemos sacar el mayor y mejor provecho de nuestra situación geográfica relativa para tratar de ser la principal plataforma de salida y entrada, desde y hacia Sudamérica, del comercio con la ribera asiática, particularmente para los países de la vertiente atlántica. Del mismo modo debemos fortalecer la integración y cooperación con los países de la vertiente del Pacífico, que optimice la proyección hacia el Asia-Pacífico, creando sinergias y haciendo uso de capacidades compartidas.

Los intereses de seguridad deben decantarse a partir de nuestros intereses nacionales respecto del Pacífico. Ello lleva a establecer prioridades en nuestra cooperación en seguridad. De allí que nuestra primera prioridad, como ya se explicó, sea la ribera americana, área donde se encuentran los principales intereses de seguridad de Chile, y donde junto con intensificar la cooperación debemos ser capaces de gravitar y prevalecer.

La ribera sur o tercera ribera, especialmente la Antártica, pero también la Polinesia y Oceanía, aumentará a futuro su gravitación para Chile desde una perspectiva de seguridad. Esta es, por su importancia, nuestra segunda prioridad.

Cada vez es más trascendente la interdependencia económica y comercial entre las riberas asiática y americana de la cuenca, lo que tenderá a fortalecer el interés común por la estabilidad, así como a facilitar la colaboración en seguridad.

La cooperación está al centro de cualquier respuesta a los problemas de seguridad en la cuenca. El compartir responsabilidades, de acuerdo a la posición geográfica, a las capacidades y a los intereses nacionales y de seguridad, debería ser la postura permanente de Chile en esta importante materia.

El siglo XXI será sin duda el siglo del Pacífico. Este patrimonio, como país ribereño y como fuente de prosperidad, debemos saber usarlo, explotarlo, disfrutarlo y asegurarlo.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ABE, Shinzo. *El Mercurio*. Garantizar el imperio de la ley en el mar. [En línea] 14 de junio de 2014, N° 64.432, [Citado el: 14 de junio de 2014.] disponible en: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={43900903-87ee-4767-bbf6-879193929848}>.

APEC, Asia-Pacific Economic Cooperation. APEC Adopts Strategy for Securing Commerce in the Asia-Pacific Region. [En línea] 2014. [Citado el: 17 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Counter-Terrorism/Secure-Trade-Factsheet.aspx>.

BANCO Central de Chile. Estadísticas de Importaciones y Exportaciones Nacionales. [En línea] 2012-2013. [Citado el: 22 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://si3.bcentral.cl/siete/secure/cuadros/arboles.aspx>.

COMISIÓN Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). *El arco del Pacífico Latinoamericano después de la crisis. Desafíos y Propuestas*. Santiago (2009). Impreso en Naciones Unidas, p. 27.

DEPARTAMENT of Defese. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21th Century Defense. [En línea] 2012. [Citado el: septiembre de 14 de 2014.] disponible en: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

GIL, Tamara. RIMPAC 2014: Armadas de China y EE.UU. ensayan cooperación en Hawai. *El Mercurio*. N° 64.445. [En línea] 2014. [Citado el: 14 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={0c366265-62ba-4aa9-a56e-95bec9a14da3}>

GOBIERNO de Chile. Comisión Nacional de Energía. Estadísticas del sector de hidrocarburos en Chile/ Precios. [En línea] 2014. [Citado el: 17 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.cne.cl/estadisticas/energia/hidrocarburos>.

IZURIETA, Óscar. Una mirada al escenario estratégico de América Latina.. Santiago: *Revista Escenarios Actuales* (2014), año 19, agosto, N°2, ISSN 0717-6805. Pp. 11-12.

MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Chile. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. *Informe con motivo de la IX Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico* (2014). Punta Mita, pp. 1-6.

NELSON, Rebecca M. and WEISS, Martin A. IMF Reforms: Issues for Congress. Congressional Research Service. [En línea] 2014. [Citado el: 12 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42844.pdf>.

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Interactive Map: World Asia Pacific Rim. [En línea] 2014. [Citado el: 22 de Septiembre de 2014.] disponible en: <http://whc.unesco.org/en/interactive-map/>.

REPRESENTATIVE office of the united states trade. trans pacific partnership. [En línea] 2014. [Citado el: 22 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.ustr.gov/tpp>.

REUNIÓN de Jefes de Defensa del Pacífico Sur. Conclusiones del Trabajo de la Primera Reunión de Ministros de Defensa del Pacífico Sur. Tonga: 1 y 2 de mayo de 2013.

RUDD, Kevin (Former Prime Minister of Australia). China's impact on regional and global order. Alastair Buchan Memorial Lecture. [En línea] 2013 de diciembre de 16. [Citado el: 17 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.iiss.org/en/events/events/archive/2013-5126/december-c771/rudd-buchan-083>.

SALGADO, Juan Carlos. Diálogo de Shangri-La: Nuevos desafíos en la región Asia-Pacífico. Santiago: *Revista Escenarios Actuales* (2014). año19, agosto, N° 2, ISSN. 0717-6805. pp.17-22.

THE ECONOMIST. China's military rise: The dragon's new teeth. [En línea] 2012 de abril de 2012. [Citado el: 4 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.economist.com/node/21552193>.

THE INTERNATIONAL Institute for Strategic Studies (IISS). *The Military Balance* (2014). London: Routledge. Pp. 42-58; 201-297. ISBN 978-1-85743-722-5.

VALENCIA, Mark J. La sombra de la rivalidad China-EE.UU. se cierne sobre los conflictos marítimos. CIBOB, *Anuario Asia-Pacífico*. [En línea] 2011. [Citado el: 22 de septiembre de 2014.] disponible en: http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2010/9_mark_valencia.pdf

WORLD population data sheet. Population Reference Bureau. [En línea] 2013. [Citado el: 12 de septiembre de 2014.] disponible en: <http://www.prb.org/SpanishContent/2014/2013-world-population-datasheet-sp.aspx>.

SEGURIDAD Y ESTRATEGIA EN ÁFRICA OCCIDENTAL: NOTAS PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA DE NIGERIA

Eduardo Carreño Lara*

INTRODUCCIÓN

Como en el resto del continente africano, los actuales desafíos que enfrenta África Occidental desde la perspectiva de la seguridad regional derivan de la naturaleza del Estado poscolonial, en particular, de la artificialidad de sus fronteras, las que son producto de rivalidades y estrategias geopolíticas de distintas potencias europeas. Además, en el ámbito interno, el carácter autocrático y excluyente de los gobiernos, los intentos de supervivencia del régimen y la integridad territorial son preocupaciones que han puesto a prueba la frágil unidad nacional de estos países.

Asimismo, los disturbios civiles, el colapso económico (exacerbado por la aplicación de los Planes de Ajuste Estructural), la violencia y la insurgencia armada se han convertido en las principales amenazas a la seguridad regional, obligando a los regímenes a utilizar mecanismos más opresivos y represivos a fin de mantenerse en el ejercicio del poder.¹ En efecto, las guerras civiles y conflictos armados son más que una reacción a la falta generalizada de democracia, a la violación de los derechos humanos, al desprecio de la soberanía popular y a la falta de empoderamiento y rendición de cuentas. Son resultado de una absoluta parálisis política que ha llevado a una deslegitimación de la clase dirigente.

Por otra parte, aun cuando en África Occidental se han producido conflictos fronterizos, casi nunca estos se han traducido en cambios en los límites territoriales; sin embargo, es importante remarcar que en estos países la relación entre seguridad externa e interna no es simbiótica, es decir, un estado de máxima seguridad exterior no implica necesaria-

* Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, Universidad Autónoma de Madrid. Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Licenciado en Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile. Académico Instructor & Coordinador Académico de la Cátedra de Estudios Africanos del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

1 KABUNDA, Mbuyi. "Sistemas y estructuras políticas del continente africano" En: SODUPE, Kepa; KABUNDA, Mbuyi y MOURE, Leire (editores) (2009). *África subsahariana. Perspectivas sobre el subcontinente en un mundo global*, Bilbao: Universidad del País Vasco, pp. 77-119.

mente la consecución de la seguridad nacional, por cuanto en la mayoría de los casos la primera de estas solo se caracteriza por la ausencia de una guerra interestatal y no por una inestabilidad interna.

Del mismo modo, a pesar de las rivalidades interestatales, ninguna gran guerra ha tenido lugar en África Occidental desde la independencia;² no obstante, su latencia es un importante condicionante de la política exterior y de defensa de estos países, en particular, por el alcance interno de un conflicto bélico, por cuanto este –en los cálculos del líder– puede contribuir a la legitimación del Estado-Nación y sus instituciones mediante la promoción de un elemento cohesionador de la sociedad (“enemigo externo”) basado en el nacionalismo y una gesta patriótica.

En este contexto, un análisis del entorno estratégico de África Occidental debe ser realizado desde una perspectiva que integre una visión regional con respecto al sistema internacional y no solo a partir de la consideración de factores específicos como la evolución tecnológica, la situación geográfica y las capacidades nacionales de cada Estado. En este sentido, la Teoría del Complejo de la Seguridad Regional sostiene, por una parte, que un examen de la dinámica de la seguridad debe darse en cuatro niveles: local, regional, interregional y global. Por otro, que la mayoría de las amenazas viaja más fácilmente sobre distancias cortas que largas, debiéndose establecer un sistema de seguridad interdependiente en el contexto regional.³ De este modo, el proceso es más intenso entre actores que pertenecen a un mismo complejo que entre aquellos que están fuera de él, teniendo las dinámicas regionales un grado sustancial de autonomía con respecto a los patrones establecidos por los poderes centrales. Por lo tanto, es necesario comprender el alcance de la seguridad global para entender tanto los niveles de interdependencia como la interacción entre los distintos Estados.

Por otra parte, durante los años de la Guerra Fría no se hicieron mayores referencias en África Occidental ni al equilibrio estratégico de las dos superpotencias, ni a la solidaridad entre sus redes de aliados, sino más bien a la capacidad de cada una ellas de poner en marcha sus planes de manera independiente. Esta libertad de acción, a diferencia de un sistema multipolar, disminuía la probabilidad de conflictos o fricciones,⁴ trayendo ello también consigo la necesidad de vigilar constantemente al adversario ante la posibilidad de un estallido de guerras periféricas.

2 La excepción a esta tendencia la constituye el conflicto armado entre Malí y Burkina Faso (1974 y 1985) y la tensión diplomática y militar entre Senegal y Mauritania.

3 BUZAN, Barry and WEAVER, Ole (2004). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

4 WALTZ, Kenneth (1998). *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: GEL.

Asimismo, la guerra civil de Nigeria (1967-1970) fue la más importante amenaza a la seguridad regional de África Occidental durante la Guerra Fría. Esta dejó de manifiesto que Francia continuaba manteniendo después de la independencia una activa presencia en sus antiguas colonias como un intento de aferrarse a la ilusión de seguir siendo una gran potencia, aun cuando una sucesión de acontecimientos develaba su debacle (por ejemplo la crisis del Canal de Suez).

París, como parte de ese intento, apoyó la secesión de Biafra con el fin de desafiar el dominio cada vez mayor de Nigeria en esta subregión africana, sin embargo, la guerra civil no alteró mayormente el escenario estratégico de África Occidental por cuanto, salvo Costa de Marfil, los demás países no se involucraron mayormente en el conflicto. Además, este enfrentamiento armado develó la importancia marginal de esta subregión africana para los intereses estratégicos de EE.UU. y la URSS, por cuanto si bien el conflicto se produjo en el apogeo de la Guerra Fría, no movilizó mayormente a las dos potencias internacionales y solo implicó un respaldo a Biafra de parte de Sudáfrica, Rhodesia (hoy Zimbabwe), Portugal, Gabón, Tanzania y Zambia.⁵

En tanto, la guerra civil en Nigeria evidenció un limitado alcance de la interdependencia y cooperación interestatal en el campo de la seguridad en África Occidental. Así, recién en la década de los setenta se firmaron una serie de pactos de defensa entre Francia y sus excolonias, los que fueron una garantía para los líderes locales ante rebeliones internas, impidiéndose así su derrocamiento y eventual ajusticiamiento.

I. LA COMUNIDAD ECONÓMICA DE ESTADOS DE ÁFRICA OCCIDENTAL (CEDEAO)

La mayor preocupación de los nuevos Estados independientes fue la necesidad de minimizar las restricciones que la balcanización había impuesto a través de la promoción de la cooperación e integración económica, espíritu que iba en consonancia con otros esfuerzos similares en el contexto internacional de entonces.

Además, por esos años –en un intento por contrarrestar el predominio de Nigeria– los Estados francófonos de África Occidental fueron asistidos por Francia en 1973 para establecer la *Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest* (CEAO), proyecto integracionista que incluía a Malí, Mauritania, Costa de Marfil, Níger y Burkina Faso. El mismo año se constituyó también la *Unión del Río Mano*, instancia que reunía a Liberia y Sierra Leona

5 Véase: LAIDI, Zaki (1990). *The Superpowers and Africa. The Constraints of a Rivalry, 1960-1990*. Chicago: University of Chicago Press.

en un ejercicio político destinado a llevar a cabo un proyecto de cooperación entre pequeñas naciones africanas en vía de desarrollo.⁶

De este modo, luego de una serie de intentos de integración subregional, el gran proyecto se dará en torno a la creación de la Comunidad Económica de África Occidental (CEDEAO) el 28 de mayo de 1975 a través de la suscripción del Tratado de Lagos. Sus principales objetivos serán, entre otros, suprimir aranceles y restricciones administrativas; abolir las limitaciones a la libre circulación de personas, trabajo y capital; y armonizar las políticas agrícolas, industriales y monetarias. Los Estados miembros de la CEAO también se unirán a la CEDEAO, principalmente por su interés en asociarse comercialmente a Nigeria, quien por entonces ascendía a la posición de potencia económica regional.

Se puede agregar, que a nivel continental y mundial la formación de la CEDEAO cambió radicalmente dos supuestos: primero, la noción de que la cooperación era imposible a razón de las diferencias culturales, lingüísticas y económicas; y segundo, la creencia de que la cooperación entre Estados pequeños y grandes podía ser desventajosa y poco práctica en esta subregión. Sin embargo, el fervor vivido en la década de los sesenta en torno al regionalismo económico, no pudo sostenerse debido a una serie de factores: primero, entre los miembros de la CEDEAO el intercambio comercial se mantuvo en un nivel bajo, no excediendo el 5,6% promedio en un momento dado; segundo, con una población total de 230 millones y un ingreso promedio per cápita de menos de US\$ 500, África Occidental se caracteriza por una enorme disparidad en la distribución de los recursos naturales y la riqueza; tercero, muchos de estos países son muy pequeños y económicamente inviables, siendo imposible desarrollar economías de escala sin un verdadero esfuerzo por constituir un mayor mercado subregional; y cuarto, la lentitud de la integración económica en sí, impulsado solo en el último tiempo el desarrollo de infraestructuras, la ampliación de las carreteras interestatales y el fortalecimiento de las redes de telecomunicaciones.⁷

El tema de la seguridad fue abordado de manera muy acotada, asociándose esta solamente a la protección del régimen y la seguridad nacional. Cada Estado de manera independiente buscó, por una parte, el desarrollo de sus Fuerzas Armadas; y por otra, la suscripción de pactos de defensa con países amigos y/o potencias extrarregionales (por ejemplo Francia).⁸ Por consiguiente, el tratado constitutivo de la CEDEAO no incorporó

6 ADEDEJI, Adekeje. "ECOWAS: A Retrospective Journey" En: ADEBAJO, Adekeye and RASHID, Ismail (editors) (2004). *West Africa's Security Challenges*, Boulder: Rienner, pp. 21-49.

7 LAWRENCE, Peter. "The African Tragedy. International and National Rots" In: PADAYACHEE, Vishnu (editor) (2010). *The Political Economy of Africa*, New York: Routledge, pp. 19-38.

8 OMOIGUI, Nowamagbe A. "Military Defense Pacts in Africa" En: KIEH, George Klay and AGBESE, Pita Ogaba (editors) (2004). *The Military and Politics in Africa*, London: Ashgate, pp. 131-182.

los problemas de la seguridad subregional, por cuanto este proyecto de integración es meramente económico, carente de un mandato para intervenir en asuntos políticamente sensibles e incapaz de aunar esfuerzos en África Occidental para gestionar eficazmente los conflictos.

Posteriormente, sin embargo, en consideración de la guerra civil en Nigeria y las revueltas internas en algunos Estados de África Occidental, se consideró un error no abordar la importancia de la seguridad subregional, concluyéndose que sí existe una relación simbiótica entre desarrollo económico, estabilidad político-estratégica y gestión y prevención de conflictos. Esto se verá materializado en 1999 por medio de la implementación de un mecanismo de prevención y gestión de crisis en la subregión.

II. EL ENTORNO ESTRATÉGICO DE ÁFRICA OCCIDENTAL EN EL PERÍODO POS GUERRA FRÍA

Tras el fin de la Guerra Fría, África Occidental vivió una serie de conflictos internos que minaron los débiles cimientos del Estado poscolonial. La primera guerra civil durante este período se suscitó en Liberia en 1989, seguido por Sierra Leona y Guinea-Bissau en 1991 y 1998, respectivamente. Para empeorar las cosas, Costa de Marfil, un país relativamente estable en esta subregión, se vio envuelto en una devastadora guerra civil en 2002 y una crisis política poselectoral en 2011.

En este marco histórico, el desarrollo de la guerra civil de Liberia es el punto de inflexión que condicionó el escenario estratégico de África Occidental los años venideros, por cuanto –primero– el alcance de este conflicto se extendió a otros países vecinos, generando un conflicto de carácter regional; segundo, contribuyó a la transformación de la CEDEAO de un grupo económico a un gestor de conflictos, propiciándose así una mayor proclividad de las partes a intervenir en los asuntos internos de otros Estados; tercero, la guerra civil develó en África las complejidades y ventajas de la gestión de conflictos por parte de una organización subregional; y cuarto, fue la primera crisis en que la CEDEAO se encontró habilitada para invocar el Protocolo de Asistencia Mutua en Materia de Defensa del 28 de mayo de 1981, el que había sido bloqueado durante mucho tiempo a raíz de las profundas divisiones entre los países miembros.⁹

Por otra parte, la rivalidad entre los Estados se vio agravada por la naturaleza regional de los conflictos. Así, por ejemplo, la dimensión subregional de la guerra de Liberia se hizo evidente cuando el Frente Revolucionario Unido (FRU) invadió Sierra Leona en marzo de

9 TADESSE, Chalachew (2011). *Regional Security in West Africa*. Berlin: VDM.

1991 con el apoyo del presidente liberiano Charles Taylor; mientras este obtenía a cambio para financiar su guerra, acceso a los campos de diamantes controladas por el FRU.

Además, los conflictos suscitados en la cuenca del Río Mano pusieron de relieve la independencia y el complejo de seguridad de los conflictos de África Occidental, por cuanto la crisis de Liberia tuvo tanto un efecto dominó en sus vecinos inmediatos (Sierra Leona y Guinea-Conakry), como también más allá de estos a través del flujo de refugiados. Del mismo modo, con limitadas oportunidades de empleo y huyendo de los excombatientes, algunos de los refugiados recurrieron a actividades delictivas, como también en algunos casos ofrecieron sus servicios como mercenarios en otros conflictos de la subregión. Por ejemplo, la guerra civil de Sierra Leona obligó a miles de refugiados a cruzar la frontera hacia Liberia y Guinea-Conakry.¹⁰

En el caso de la guerra civil de Guinea-Bissau, por su parte, se planteó una amenaza a la seguridad de Senegal con el alzamiento del Movimiento de Fuerzas Democráticas de Casamance, movimiento secesionista con bases en las regiones de Cacheu, Gabu y Oio y que participó en el contrabando de armas a través de estos territorios. Ante esto, Senegal intervino militarmente en Guinea-Bissau a fin de frenar el suministro de armas al general Arsumane Mane y sus rebeldes, acción que contó con la colaboración de las Fuerzas Armadas guineanas por cuanto el gobierno de Conakri veía con preocupación el incesante flujo de refugiados hacia su territorio.¹¹

En suma, en África Occidental los Estados miembros de la Unión del Río Mano se han visto envueltos en una compleja red de conflictos internos, los que –debido a la contigüidad territorial– se han extendido con facilidad a los países vecinos; siendo por ello necesario abordarlos de manera conjunta y comprehensiva por cuanto la resolución de un conflicto depende necesariamente de la resolución del otro.

III. EL PAPEL DE ECOMOG EN LA SEGURIDAD DE ÁFRICA OCCIDENTAL

Las primeras acciones del Grupo de Observadores Militares (ECOMOG) de la CEDEAO, o de la Fuerza de Mantenimiento de la Paz de África Occidental se dieron en Liberia (1990-1997), Sierra Leona (1993-2000), Guinea-Bissau (1998-1999), Costa de Marfil (2003) y nuevamente en Liberia (2003). Estas operaciones, en muchos casos, fueron improvisa-

10 Véase: IBRAHIM, Miftah O. (2008). *Challenges of Regional Collective Security: Economic Community of West African States (ECOWAS) Standby Force: A Case Study*, Thesis (Master of Military Art and Science), U.S. Army Command and General Staff College.

11 *Ibidem*.

das respuestas a conflictos internos derivados de la ausencia de estructuras institucionales permanentes, debiendo enfrentarse –en consecuencia– una gran cantidad de deficiencias en la movilización de todos los Estados miembros de la CEDEAO.

No obstante lo anterior, ECOMOG se ha convertido en un actor clave en la gestión de conflictos subregionales, por cuanto el alejamiento de las potencias occidentales llevó a los africanos a asumir tareas de mantenimiento de la paz en el continente. En efecto, la tendencia general en este campo ha sido fortalecer la regionalización de los esfuerzos, aun cuando ello supone una gran incertidumbre principalmente por la incompatibilidad existente entre la demanda de prevención de conflictos, las iniciativas de gestión y la falta de capacidad para satisfacer esos requerimientos.

De este modo, a pesar de algunos modestos logros, los esfuerzos de mantenimiento de la paz de ECOMOG están plagados de restricciones e incertidumbres, los que indiscutiblemente han tenido un negativo impacto en la evolución y alcance del régimen de seguridad de la CEDEAO. En este sentido, la primera gran controversia se dio en torno a la insistencia de los países francófonos (por ejemplo Costa de Marfil y Burkina Faso) en reafirmar el valor del principio de no injerencia en los asuntos internos, por cuanto para ellos una intervención militar excedía las atribuciones de una organización subregional creada solo para la integración económica.

Sin embargo, aunque el tratado constitutivo de la CEDEAO no contaba con ninguna cláusula relativa a la seguridad subregional, el presidente de Nigeria y principal artífice de la intervención, Ibrahim Babangida, interpretó esta de otra manera, sosteniendo que la integración económica no podía tener lugar en un vacío de seguridad. Así, ante una falta de consenso sobre la naturaleza de este tipo de problemas, se optó por zanjar la discusión apelando a lo establecido en los Protocolos de la CEDEAO de 1978 y 1981, en donde sí reconoce la relación entre seguridad e integración económica regional.

En el caso de Nigeria, dada la naturaleza militar de su gobierno, Babangida apoyó entusiastamente en noviembre de 1990 la acción militar conjunta motivado por la preocupación que suponía para el régimen el precedente de una guerrilla capaz de derrocar a un gobernante en África Occidental. Babangida quiso, por una parte, proteger a través de una intervención humanitaria en el marco de ECOMOG la seguridad de los regímenes afines; y por otra, prevenir negativas consecuencias sobre su propia seguridad, obteniendo además con la derrota en Liberia de Samuel Doe la imagen de líder regional.¹²

12 KING, Mae C. (1996). *Basic Currents of Nigerian Foreign Policy*, Washington DC: Howard University Press.

En pocas palabras, la intervención de ECOMOG contribuyó a la evolución de la arquitectura de seguridad en África Occidental al introducir flexibilidad en el uso y aplicación de la norma tradicional de no intervención. Este fue un gran avance en un continente caracterizado por la aplicación más estricta de la disposición.

Por otra parte, la falta de una adecuada financiación fue el principal obstáculo que impidió a la CEDEAO asumir la responsabilidad total de una intervención militar, debiendo ECOMOG sustentarse en dos fuentes de recursos: primero, la contribución de los Estados miembros, particularmente, de Nigeria; y segundo, la asistencia de la comunidad internacional. Esta última situación, además, trajo como resultado que las misiones fueran dependientes del apoyo de actores extrarregionales (por ejemplo Francia), lo que solo vino a acrecentar el problema por cuanto generalmente la asistencia extranjera vino atada a un apoyo encubierto a una de las partes en conflicto.

Asimismo, la rivalidad lingüística que caracteriza África Occidental condicionó el éxito de las distintas operaciones de ECOMOG, por cuanto tradicionalmente las excolonias francesas estimaron que este esquema de cooperación era tan solo una fuerza militar que utilizaba los recursos de toda la comunidad para responder a los intereses estratégicos de los Estados anglófonos. En el caso de Liberia, la intervención de ECOMOG acrecentó en un principio la división histórica entre estos dos mundos, dificultándose el cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros en materia de financiamiento, envío de tropas y búsqueda de una resolución temprana al conflicto; sin embargo, la decisión de Togo y Malí de desplegar sus tropas en Liberia junto a los países de habla inglesa abrió un espacio para el consenso.¹³

En el caso de la guerra civil de Sierra Leona, un cambio de régimen en Abuja contribuyó a un acercamiento entre Nigeria y Costa de Marfil, por cuanto la muerte del presidente Sani Abacha en junio de 1998 allanó el camino para que el gobierno de Yamusukro se sumara a la intervención militar delineada por las autoridades políticas nigerianas y guineanas. En Guinea-Bissau, por su parte, hubo menos tensión en ECOMOG al momento de acordar las operaciones ya que, primero, la mayoría de los Estados miembros condenaron el golpe y la intervención de Senegal y Guinea-Conakry; segundo, Guinea-Bissau no guardaba ni un pasado británico ni francés; tercero, Nigeria no contribuía con tropas, lo que claramente generaba menos suspicacias; y cuarto, la participación inicial de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) en los esfuerzos de mediación impulsó a algunos miembros de la CEDEAO a una mayor cooperación a fin evitar una

13 Véase: HOWE, Herbert. "Lessons of Liberia: ECOMOG and Regional Peacekeeping". *International Security* (1997). Volume 21, Nº 3 (Winter), Boston, MA, pp. 145-176.

intervención extrarregional que no estaba en consonancia con los intereses ni de los países anglófonos ni de los países francófonos.¹⁴

En cuanto a la percepción de amenazas a nivel subregional, los Estados francófonos siempre han creído que ECOMOG fue un intento “diabólico” de Nigeria para construir e imponer en África Occidental una pax nigeriana;¹⁵ del mismo modo que Adekeje Adebajo¹⁶ sostiene que la intervención nigeriana estuvo en consonancia con la autoimagen del gobierno de Abuja de potencia regional y hegemónica. En este sentido, la mayor evidencia de un complejo de seguridad es la presencia de un poder preeminente en un área geográfica con demandas latentes o manifiestas en búsqueda de un estatus de garante de la estabilidad regional; como también lo es su capacidad de aumentar el nivel de conflicto en su entorno estratégico inmediato si, por una parte, sus pretensiones de primacía son cuestionadas por otros actores regionales; y por otra, si sus aspiraciones no son aceptadas como legítimas por la mayoría de los miembros de una organización.

En el caso de África Occidental, en términos de relaciones de poder, el complejo de seguridad regional durante la década de los noventa estuvo ampliamente dominado por Nigeria; es más, Abuja jugó un importante papel en la evolución de la arquitectura de seguridad subregional, sin embargo, la naturaleza dictatorial y pretoriana de sus gobiernos acrecentó el unilateralismo en la política exterior y de defensa como una manera de aumentar su legitimidad interna.

IV. EL MECANISMO DE SEGURIDAD DE LA CEDEAO

En el contexto de la intervención en Liberia y otros cambios políticos, sociales y económicos que toman lugar en África Subsahariana, la CEDEAO impulsó en 1993 una revisión de su Carta constitutiva, consignándose en su preámbulo que en virtud de los tratados vigentes y el nuevo contexto internacional, la integración de los Estados miembros en una comunidad regional podía exigir a las partes la parcial y gradual puesta en común de las soberanías nacionales. En otras palabras, la revisión del tratado implicaba sentar

14 TADESSE, *op. cit.*

15 UKEJE, Charles. “From Economic Cooperation to Collective Security: ECOWAS and the Changing Imperatives of Sub-Regionalism in West Africa” In: ALADE, Fawole and UKEJE, Charles (editors) (2005). *The Crisis of State and Regionalism in West Africa: Identity, Citizenship and Conflicts*, Dakar: Council for the Development of Social Science Research, pp. 141-160.

16 ADEBAJO, Adekeje. “Introduction” In: ADEBAJO, Adekeje and RASHID, Ismail (editors) (2004). *West Africa’s Security Challenges*, Boulder: Rienner, pp. 1-18.

las bases para la transformación gradual de la CEDEAO en una organización supranacional de carácter subregional.¹⁷

De este modo, uno de los principales cambios en la carta fue el mayor énfasis en los problemas de seguridad, comprometiéndose los Estados miembros a cooperar con la comunidad en el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos apropiados para la oportuna prevención y solución de conflictos internos e interestatales.¹⁸ Además, el tratado enuncia la necesidad de incluir un sistema de alerta temprana en materia de seguridad subregional,¹⁹ como también el desarrollo de una fuerza de paz.

Posteriormente, en consideración de la Declaración de El Cairo de la Organización de la Unidad Africana que crea el Mecanismo de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos de 1993, la CEDEAO decidió establecer su propio mecanismo de seguridad: el Protocolo sobre Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos, Mantenimiento de la Paz y Seguridad de 1999. Este mecanismo es un hito importante en la evolución de la arquitectura de seguridad de África Occidental, por cuanto en primera instancia refleja el esfuerzo de la CEDEAO por institucionalizar y formalizar los acuerdos *ad hoc* en este ámbito y terminar así con la improvisación del pasado; y segundo, el nuevo mecanismo sustituyó el Protocolo de Asistencia Mutua en Materia de Defensa.

El nuevo mecanismo de seguridad se basó en los siguientes principios fundamentales:

1. El desarrollo económico y social y la seguridad de los pueblos y los Estados están estrechamente vinculados.
2. La promoción y consolidación de un gobierno democrático, como también las instituciones en cada Estado miembro.
3. La protección de los derechos humanos y las libertades.
4. La igualdad soberana de los Estados.
5. La integridad territorial e independencia política de los Estados miembros.²⁰

17 Véase: BAH, Alhaji M. S (2005). "West Africa: From a Security Complex to a Security Community", *African Security Review*, Volume 14, Nº 2, Pretoria, pp. 77-83.

18 Article 58 Revised Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS) adopted in Cotonou on 23 July 1993.

19 Instrumento de prevención de conflictos basado en la aplicación sistemática de procedimientos estandarizados de recopilación, análisis y procesamiento de datos relativos a situaciones potencialmente violentas, destinado a alertar a los centros de decisión política para la adopción a tiempo de medidas con las que evitar el estallido del conflicto, o bien su extensión e intensificación.

20 Article 2 Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security adopted in Lome on 10 december 1999.

En este sentido, cabe señalar que el nuevo mecanismo de seguridad si bien reafirma el compromiso de los Estados con los principios de la Carta de Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana de no injerencia en los asuntos internos de otros países, sí rompe con esta tradición por cuanto se entiende que no se requerirá del consentimiento de un Estado como condición previa para la intervención de la comunidad en su política doméstica en caso de situaciones graves.²¹ Así, al excluir la cláusula de no-interferencia, la CEDEAO reconoce que la concepción más estricta de “soberanía” ya no es relevante para abordar los problemas de seguridad en África Occidental durante la pos Guerra Fría.

Por otra parte, la adopción del Protocolo sobre Democracia y Buen Gobierno (2001) y la Convención sobre Armas Pequeñas y Armamento Ligero (2006)²² son también esfuerzos de la CEDEAO por consolidar su estructura de seguridad, encontrándose estas en consonancia con otros objetivos establecidos a la luz de las lecciones aprendidas durante las últimas dos décadas. Destacan entre estos retos, primero, fortalecer la cooperación en la prevención de conflictos, alerta temprana, mantenimiento de la paz, control de la delincuencia transfronteriza, terrorismo internacional y desminado humanitario; segundo, de ser necesario, constituir y desplegar una fuerza civil y militar para mantener o restablecer la paz en la subregión; y tercero, proteger el medioambiente y utilizar de manera racional y equitativa los recursos naturales.

V. NIGERIA EN ÁFRICA OCCIDENTAL: PERCEPCIÓN DE AMENAZAS EN UN ENTORNO INCIERTO

La configuración geográfica de Nigeria indiscutiblemente ha vinculado la seguridad nacional del país a la subregión, impulsando una percepción de sí misma como potencia hegemónica que tiene el derecho y capacidad para intervenir en el África Occidental cuando sea necesario. Del mismo modo, esta premisa se ve reforzada por el temor a que su seguridad se vea alterada por poderes extrarregionales que actúan en cooperación con Estados africanos.

La experiencia histórica de Nigeria propició los años 70 y 80 el desarrollo de un pensamiento estratégico particular sobre su rol en la subregión, intentando disipar los temores de otros Estados sobre su liderazgo hegemónico a través de la promoción de la paz

21 SOW, Juliette Khady. “Gobernanza y prevención de conflictos en el espacio CEDEAO”. En: MATEOS, Óscar (editor) (2009). *Paz y seguridad en África Subsahariana*, Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 120-135.

22 Véase: DARKWA, Linda. The Challenge of Sub-Regional Security in West Africa. The Case of the 2006 ECOWAS Convention on Small Arms and Light Weapons. *Discussion Paper (2011)*. N° 69, Nordiska Afrikainstitutet.

y cooperación regional. Asimismo, tanto el predominio de los militares en la actividad política luego de la independencia, como la identidad colectiva surgida luego de la guerra civil han sido fundamentales para la implementación de una política exterior y de defensa de carácter intervencionista. Sin embargo, estas actitudes y patrones de comportamiento han sufrido transformaciones con el transcurso del tiempo, matizándose en algún grado aquella homogeneidad tan característica en materia de cultura estratégica.

En efecto, la diversidad étnica, geográfica, cultural, demográfica y político-militar de la sociedad nigeriana ha generado múltiples concepciones estratégicas. A juicio de David Francis,²³ la experiencia de la guerra civil se convirtió en una lección histórica para los sucesivos gobiernos hasta tal punto que se ha institucionalizado como un procedimiento operativo estándar, un marco de análisis de eventos u opciones estratégicas para hacer frente a contingencias. En esencia, entonces, este conocimiento experimental tanto de construcción de la nación como de conflictos civiles ha producido marcos de conocimiento para la toma de decisiones en términos de la amenaza y el uso de la fuerza hacia los demás.

En cuanto a la visualización de escenarios estratégicos, la política exterior y de defensa de Nigeria hacia África Occidental se ha basado en la amenaza que constituyen una serie de pequeños Estados vecinos que dependen en gran medida para su supervivencia política, económica y militar de una potencia extrarregional: Francia. En este sentido, Olajide Aluko²⁴ plantea que la seguridad de Nigeria se ve permanentemente amenazada al estar sus países vecinos estrechamente vinculados a las potencias europeas, pudiendo estos pequeños países ser manipulados contra el régimen de Abuja a fin de generar descontento y confusión en el país, tal como ocurrió con Dahomey en 1969 durante la guerra civil.

Por otra parte, la guerra civil ha influido en la política multilateral de Nigeria, en específico, en lo referido a Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana (hoy Unión Africana) y las cuestiones que exigen el reconocimiento de regímenes secesionistas en África. Por consiguiente, para Nigeria han sido ilegítimos los reclamos de autodeterminación en casos como Katanga (Congo), la guerra de Eritrea por la independencia de Etiopía, Cassamance (Senegal) y los tuareg (Mali).

Del mismo modo, la respuesta de Nigeria a las crisis de África en el contexto de su política intervencionista ha transitado por tres marcados estadios: primero, fomento de

23 FRANCIS, David. "Nigeria" In: GLENN, John; HOWLETT, Darryl and POORE, Stuart (editors) (2004). *Neorealism versus Strategic Culture*, Burlington: Ashgate, pp. 105-128.

24 ALUKO, Olajide (1981). *Essays in Nigerian Foreign Policy*, London: George Allen & Unwin Ltd.

la reconciliación (por ejemplo durante la crisis del Congo); segundo, reconocimiento y apoyo a los movimientos de liberación (MPLA en Angola; ANC en Sudáfrica y el ZANU en Rhodesia, hoy Zimbabwe, entre otros); y tercero, intervención directa (Chad, Liberia y Sierra Leona).²⁵ En este sentido, luego de la independencia, el régimen de Abuja buscó apoyar a las facciones moderadas en los conflictos africanos. A pesar de ello, esta tendencia se vio alterada con el paso del tiempo, optando posteriormente por respaldar a grupos más radicales como milicias musulmanas y ejércitos de liberación; lo cual –a juicio de Okon Akiba–²⁶ ha erosionado la credibilidad de Nigeria como un mediador o interlocutor en los conflictos de África.

Corresponde también a un modo particular de comportamiento estratégico que ha predominado durante los años de pretorianismo en Nigeria: la instrumentalización de la cultura estratégica para manipular y coaccionar a la disidencia, desviar las críticas, limitar el acceso a los procesos de toma de decisiones e, incluso, justificar la competencia de los actores políticos.²⁷ En este sentido, para los líderes políticos y militares nigerianos cuando se producen determinados eventos en África Occidental que afecten su campo de acción, no es aceptable permanecer como meros espectadores, develándose así, por una parte, un refuerzo del sentido de competencia y legitimidad de la institución militar; y por otro, la exclusión de los adversarios políticos internos mediante la invisibilización de estrategias alternativas.

En suma, esta postura intervencionista de Nigeria en África Occidental tiene un carácter defensivo, derivado este, primero, de la experiencia de la guerra civil y los conflictos intrarregionales; y segundo, del temor a la influencia de Francia en la subregión. Asimismo, los indicios de pluralismo en materia de cultura estratégica responden en el caso de Nigeria a un inevitable recambio generacional: quienes vivieron la experiencia de la guerra civil, tienen actitudes diferentes a las generaciones venideras en cuanto a la percepción de amenazas y la seguridad en el contexto regional, por cuanto para ellos la desestabilización de los Estados vecinos inexorablemente es la propia.

En cuanto al papel hegemónico de Nigeria en esta subregión se evidencia una evolución en la cultura política local que ha llevado, a través de un proceso de socialización, a la convicción de que el régimen de Abuja tiene una preponderancia en África Occidental. Esta orientación política tiene un carácter normativo, por cuanto se percibe que Nigeria al ser el “hermano mayor” de una serie de pequeños países, debe asumir su liderazgo

25 FRANCIS, *op. cit.*

26 OKON, Akiba (1998). *Nigerian Foreign Policy towards Africa: Continuity and Change*, New York: Peter Lang Publishing Inc.

27 CARREÑO, Eduardo. *Poder civil y poder militar: las dificultades de una histórica tensión en el Estado postcolonial africano. El caso de Nigeria*, Trabajo presentado en el VIII Congreso Ibérico de Estudios Africanos. Madrid, 14-16 de junio, 2012.

natural o “destino manifiesto”²⁸ y garantizar la estabilidad en la zona tal como ocurre con EE.UU. en Centroamérica.²⁹

En este sentido, esta autoimagen se ha visto reforzado, primero, por su ventaja geopolítica, historia y recursos naturales; y segundo, por la percepción de las elites políticas y militares de liderazgo hegemónico. Esta percepción a menudo describe a Nigeria como el “gigante” de África, una imagen fuertemente alentada por los medios de comunicación y las potencias internacionales (salvo Francia), los que han entregado este respaldo en virtud de la adopción por parte del régimen de Abuja de políticas de modernización capitalista y su alineamiento estratégico con Occidente luego de la independencia. En otras palabras, esta respuesta no se basa en realidades objetivas, sino más bien consideraciones de interés nacional.

VI. SEGURIDAD EN ÁFRICA OCCIDENTAL: GRANDES DESAFÍOS, ¿MECANISMOS IDÓNEOS?

Las guerras civiles en Costa de Marfil y Liberia constituyeron retos a los esfuerzos de la CEDEAO por institucionalizar y poner en práctica una respuesta militar a cada una de estos conflictos. Asimismo, la regionalización de estas guerras tuvo importantes implicancias en la consolidación de la arquitectura de seguridad en África Occidental, por cuanto –por ejemplo– en el caso del conflicto en Liberia se probó el apoyo logístico y financiero del gobierno de Guinea-Conakry a la organización insurgente Liberianos Unidos para la Reconstrucción y el Desarrollo (LURD), lo que le permitió reclutar más combatientes en los campamentos de refugiados liberianos asentados en territorio guineano.

Por su parte, en el caso de Costa de Marfil, la guerra civil tuvo también un carácter subregional por cuanto develó la participación de excombatientes de Liberia y Sierra Leona en los grupos rebeldes locales, debiendo enfrentar la CEDEAO una escasez de tropas ya que, a fin de garantizar la imparcialidad de su accionar, se vio obligada a excluir de estos despliegues militares a soldados guineanos, sierraleoneses y marfileños. Del mismo

28 Estos pronunciamientos en algunos casos han sido contenidos en documentos oficiales. Por ejemplo, la Constitución Política de Nigeria de 1979 establecía en su sección 19 que el Estado promovería “(...) la unidad africana, así como la total liberación política, económica, social y cultural de África y otras formas de cooperación internacional propicias para la consolidación de la paz universal y el respeto mutuo y la amistad entre todos los pueblos y Estados (...)”, como también se comprometía a luchar contra la discriminación racial en todas sus manifestaciones. En la actualidad, en consideración de las disposiciones del orden constitucional de 1999, Nigeria en materia de política exterior ha declarado en –términos generales– como objetivos, primero, promover y proteger el interés nacional; segundo, promover la integración africana y apoyar a la Unión Africana; tercero, promover la cooperación internacional; cuarto, respetar el derecho internacional y la obligatoriedad de los tratados, como también la buscar medios pacíficos de solución de controversias; y quinto, promover un orden económico mundial justo.

29 FRANCIS, *op. cit.*

modo, la regionalización de los conflictos internos en África Occidental implicó reconocer la fuerte tendencia de un Estado francófono a intervenir en los asuntos internos de otro Estado francófono (por ejemplo Burkina Faso); como también derrumbar la ilusión de “democracias estables” en la subregión (por ejemplo Costa de Marfil).

Por otra parte, la negativa imagen de Nigeria a nivel subregional se ha convertido en un importante obstáculo para las buenas relaciones diplomáticas a nivel vecinal, regional e internacional, por lo que, el régimen –no obstante algunas tendencias divergentes– se ha empeñado en superar los celos que supone su privilegiada situación estratégica en África Subsahariana, evitándose cualquier comportamiento que implique posteriormente una preocupación innecesaria a la seguridad nacional o –incluso– el odio y resentimiento de los demás Estados. De este modo, una gestión profesional de la política exterior, un desarrollo económico constante en el tiempo y el mantenimiento de la paz en el continente africano son los principales desafíos que enfrenta Nigeria en el contexto de la pos Guerra Fría.

En este sentido, aunque el último tiempo se ha concretado un acercamiento entre los Estados de África Occidental, el miedo de los países francófonos a las ambiciones hegemónicas de Nigeria ha continuado obstaculizando el alcance de consensos. Así, por ejemplo, a expresa petición de las autoridades locales la operación de paz en Costa de Marfil fue denominada Misión de la CEDEAO en Costa de Marfil y no ECOMOG, evitándose con esta fórmula generar mayores hostilidades en consideración de la preponderancia nigeriana en este tipo de despliegues durante la década de los 90.³⁰

A pesar de esto, sin embargo, los atisbos de consolidación de sistemas democráticos en estos países (por ejemplo Ghana y Nigeria) han allanado en algún grado el camino para la resolución de conflictos en desarrollo y para el impedimento de la erupción de otros. De este modo, por ejemplo, si bien el conflicto en el delta del Níger representa una amenaza a la seguridad, es también una oportunidad para fortalecer las instancias subregionales de concertación en materia de mantenimiento de la paz, obviándose así cualquier tipo de injerencia de poderes extrarregionales.

En cuanto a los mecanismos de financiamiento de las operaciones militares, se previó en el caso de África Occidental un régimen en el que los países que aportan contingentes cubren los costos de operación durante los primeros tres meses, para luego ser reembolsados por la CEDEAO en un plazo no superior a los seis meses. Sin embargo, este mecanismo no ha sido efectivo por cuanto los costos fueron casi exclusivamente cubiertos por Nigeria a raíz de las limitaciones financieras de la organización subregional.

30 TADESSE, *op. cit.*

Ante esta realidad, se creó un Fondo Especial de Paz para recaudar ingresos a través de un impuesto comunitario del 0,5% sobre todas las importaciones procedentes de intercambios comerciales con países no miembros de la CEDEAO. Sin embargo, los gobiernos han tendido a financiar con este gravamen proyectos nacionales y no el Fondo, cumpliendo sus obligaciones subregionales solo Costa de Marfil, Togo y Nigeria.³¹

Por otra parte, el reavivamiento de la guerra civil en Liberia el año 2000 demostró la importancia de una continua presencia en terreno de la CEDEAO, por cuanto las perspectivas de paz y sostenibilidad de esta dependen casi exclusivamente del permanente apoyo de instancias subregionales. En efecto, aunque en general se reconoce que la comunidad internacional debe liderar la reconstrucción posbélica, a menudo el apoyo de sus miembros se limita a las áreas de interés de los actores extrarregionales sin considerar los dividendos a largo plazo.

Sin embargo, es pertinente destacar que en este ámbito ha existido una evolución, por cuanto –por ejemplo– se ha considerado la participación de la sociedad civil a través de la Red de África Occidental para la Construcción de la Paz (WANEP por su sigla en inglés), la que es una oportunidad para que la CEDEAO trabaje en estrecha colaboración con actores no estatales anteriormente excluidos. WANEP ha jugado un papel importante en el establecimiento del sistema de alerta temprana, por cuanto ha ayudado a la CEDEAO a descentralizar su labor y a fortalecer un proceso más inclusivo; considerándose así en la mayoría de los casos dos aspectos esenciales: primero, el respeto de los derechos humanos; y segundo, vigilancia de la conducta de las fuerzas de seguridad.³²

Del mismo modo, luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 se ha acentuado nuevamente la importancia estratégica de África en la política internacional. En efecto, EE.UU., Gran Bretaña, Francia, India y China han reformulado sus políticas africanas, proclamando un nuevo compromiso con el continente que, en líneas generales, puede deberse a cuatro factores:

1. África ha sido objeto de importantes reformas institucionales, económicas y políticas que –a ojos de las potencias del norte– han mejorado significativamente las capacidades de los países del continente y su posición en el marco de negociaciones internacionales.
2. La alta demanda por recursos energéticos impulsada por China, India, Corea del Sur y Brasil, todos los que están en la búsqueda de una mayor influencia global.

31 WEST AFRICAN NETWORK FOR PEACEBUILDING (2007) [on line] *An Assessment of the ECOWAS Mechanism for Conflict Prevention and Good Governance*, Accra: WANEP. Available <<http://www.wanep.org>> Accessed 20 June 2012.

32 SOW, *op. cit.*

3. Las crecientes preocupaciones de EE.UU. y la Unión Europea en materia de seguridad internacional.
4. La creciente importancia del continente en las estructuras de la gobernanza mundial.³³

En consecuencia, el Plan de Acción del G-8 adoptado en Kananaskis, Canadá, el año 2002 destacó la necesidad de asistencia técnica y financiera para mejorar la capacidad de los países africanos y las organizaciones subregionales y regionales para prevenir y resolver conflictos; sin embargo, gran parte de la financiación occidental tiene una concentración en el desarrollo de la capacidad militar y no sobre la prevención, gestión y resolución de conflictos. Esto demuestra que la CEDEAO tiene que redefinir su asociación con los donantes a fin de utilizar eficazmente los fondos para cumplir con lo que necesita, como también implica una mayor flexibilidad de parte de los donantes.

Finalmente, la construcción de una robusta arquitectura de seguridad en África Occidental depende, entre otros factores, del apoyo de Naciones Unidas, la cooperación subregional y la voluntad política de los Estados miembros. Sin la asistencia internacional es probable que la CEDEAO no sea capaz de hacer frente a sus limitaciones institucionales y operativas, por lo que, el camino a seguir será participar en misiones acotadas en tiempo y espacio a fin de sentar las bases para el despliegue de operaciones de paz más complejas y multidimensionales bajo el mandato del Consejo de Seguridad, aun cuando ello pueda afectar las prioridades de la organización subregional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEBAJO, Adekeje. "Introduction" In: ADEBAJO, Adekeje and RASHID, Ismail (editors) (2004). *West Africa's Security Challenges*, Boulder: Rienner, pp. 1-18.

ADEDEJI, Adekeje. "ECOWAS: A Retrospective Journey" In: ADEBAJO, Adekeje and RASHID, Ismail (editors) (2004) *West Africa's Security Challenges*, Boulder: Rienner, pp. 21-49.

ALUKO, Olajide (1981). *Essays in Nigerian Foreign Policy*, London: George Allen & Unwin Ltd.

BAH, Alhaji M. S. "West Africa: From a Security Complex to a Security Community", *African Security Review* (2005), Volume 14, Nº 2, Pretoria, pp. 77-83.

33 MANGALA, Jack. "Africa and the New World Era: Context and Stakes" In: MANGALA, Jack (editor) (2010). *Africa and the New World Era: From Humanitarianism to a Strategic View*, New York: Palgrave. pp. 1-17.

BUZAN, Barry and WEAVER, Ole (2004). *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.

CARREÑO, Eduardo. *Poder civil y poder militar: las dificultades de una histórica tensión en el Estado postcolonial africano. El caso de Nigeria*, Trabajo presentado en el VIII Congreso Ibérico de Estudios Africanos. Madrid, 14-16 de junio, 2012.

DARKWA, Linda. *The Challenge of Sub-Regional Security in West Africa. The Case of the 2006 ECOWAS Convention on Small Arms and Light Weapons, Discussion Paper* (2011). N° 69, Nordiska Afrikainstitutet.

FRANCIS, David. "Nigeria" In: GLENN, John; HOWLETT, Darryl and POORE, Stuart (editors) (2004). *Neorealism versus Strategic Culture*, Burlington: Ashgate.

HOWE, Herbert. "Lessons of Liberia: ECOMOG and Regional Peacekeeping", *International Security* (1997), Volume 21, N° 3 (Winter), Boston, MA, pp. 145-176

IBRAHIM, Miftah O. (2008). *Challenges of Regional Collective Security: Economic Community of West African States (ECOWAS) Standby Force: A Case Study*, Thesis (Master of Military Art and Science), U.S. Army Command and General Staff College.

KABUNDA, Mbuyi. "Sistemas y estructuras políticas del continente africano" En: SODUPE, Kepa; KABUNDA, Mbuyi y MOURE, Leire (editores) (2009). *África subsahariana. Perspectivas sobre el subcontinente en un mundo global*, Bilbao: Universidad del País Vasco, pp. 77-119

KING, Mae C. (1996). *Basic Currents of Nigerian Foreign Policy*, Washington DC: Howard University Press.

LAIDI, Zaki (1990). *The Superpowers and Africa. The Constraints of a Rivalry, 1960-1990*, Chicago: University of Chicago Press.

LAWRENCE, Peter. "The African Tragedy. International and National Roots" In: PADAYACHEE, Vishnu (editor) (2010). *The Political Economy of Africa*, New York: Routledge, pp. 19-38.

MANGALA, Jack. "Africa and the New World Era: Context and Stakes" In: MANGALA, Jack (editor) (2010). *Africa and the New World Era: From Humanitarianism to a Strategic View*, New York: Palgrave, pp. 1-17.

NÚÑEZ, Jesús A.; HAGERAATS, Balder y KOTOMSKA, Malgorzata (2009). *Terrorismo internacional en África. La construcción de una amenaza en el Sahel*, Madrid: Los Libros de la Catarata.

OKON, Akiba (1998). *Nigerian Foreign Policy towards Africa: Continuity and Change*, New York: Peter Lang Publishing Inc.

OMOIGUI, Nowamagbe A. "Military Defense Pacts in Africa" In: KIEH, George Klay and AGBESE, Pita Oga-ba (editors) (2004). *The Military and Politics in Africa*, London: Ashgate, pp. 131-182,

SOW, Juliette Khady. "Gobernanza y prevención de conflictos en el espacio CEDEAO" En: MATEOS, Óscar (editor) (2009). *Paz y seguridad en África Subsahariana*, Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 120-135.

TADESSE, Chalachew (2011). *Regional Security in West Africa*, Berlin: VDM.

UKEJE, Charles. "From Economic Cooperation to Collective Security: ECOWAS and the Changing Imperatives of Sub-Regionalism in West Africa" In: ALADE, Fawole and UKEJE, Charles (editors) (2005). *The Crisis of State and Regionalism in West Africa: Identity, Citizenship and Conflicts*, Dakar: Council for the Development of Social Science Research, pp. 141-160.

WALTZ, Kenneth (1988). *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: GEL.

WEST AFRICAN NETWORK FOR PEACEBUILDING (2007) [on line] *An Assessment of the ECOWAS Mechanism for Conflict Prevention and Good Governance*, Accra: WANEP. Available <<http://www.wanep.org>> Accessed 20 june 2012



La publicación *Transformaciones en el ámbito de la seguridad y defensa: Una visión en el vigésimo aniversario del CESIM*, elaborado con el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, tiene como principal propósito contribuir a la reflexión en el marco de los múltiples y diversos cambios acaecidos en el mundo en los últimos veinte años.

La conmemoración de un nuevo aniversario del Centro de Estudios e Investigaciones Militares constituye una oportunidad para abordar desde perspectivas multidisciplinarias cómo este cambiante panorama internacional ha impactado el ámbito de la seguridad y defensa, además de la configuración de nuevos escenarios, imponiendo permanentemente variados desafíos a los distintos actores nacionales y mundiales.

La compilación de los artículos que se presentan en este libro permiten al lector profundizar en temáticas de actual relevancia, considerando la vinculación e interdependencia cada vez mayor, existente entre las diversas variables que inciden en la toma de decisiones.

