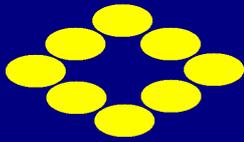


UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 21

Octubre /Octubre 2009



UNISCI

**UNIDAD DE
INVESTIGACIÓN
SOBRE
SEGURIDAD Y
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**



Disponible on-line:

Available on-line:

[www.ucm.es/
info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)

AMÉRICA LATINA / LATIN AMERICA

CHILE

(Juan Emilio Cheyre, coord.)

- | | |
|--|---|
| <i>Juan Emilio Cheyre</i> | Seguridad y Defensa, una Visión desde Chile |
| <i>John Griffiths Spielman</i> | Chile y los Desafíos Globales de Seguridad |
| <i>Arturo Contreras Polgati</i> | Dialéctica Ideológica Regional por la Integración y la Cooperación para el Desarrollo y la Seguridad |
| <i>Cristián Garay Vera</i> | Buscando la Certidumbre. Chile, su Seguridad y sus Vecinos |
| <i>Carlos Crisóstomo del Pedregal</i> | UNASUR y la Proyección del Consejo de Defensa Suramericano |
| <i>Gonzalo García Pino y Juan Esteban Montes</i> | Modernización de la Defensa en Chile, 2006-2010 |
| <i>Mariana Perry Fauré</i> | Las Fuerzas Armadas de Chile y su Proceso de Integración a las Operaciones de Paz |
| <i>Raúl Sanhueza y Ángel Soto</i> | Chile en el Contexto del Pacífico. Marcos conceptuales para la Política Exterior Chilena hacia el Pacífico Sur, 2010-2020 |
| <i>Javier Urbina Paredes</i> | El Sistema del Tratado Antártico, Posición de Chile como País Puente |

TERRORISMO / TERRORISM

- | | |
|------------------------|---|
| <i>Rohan Gunaratna</i> | The Battlefield of the Mind: Rehabilitating Muslim Terrorists |
|------------------------|---|

PREVENCIÓN DE CONFLICTOS / CONFLICT PREVENTION

- | | |
|----------------------------------|---|
| <i>María Cecilia Añaños Meza</i> | La "Responsabilidad de Proteger" en Naciones Unidas y la Doctrina de la "Responsabilidad de Proteger" |
|----------------------------------|---|

IRAQ / IRAQ

- | | |
|----------------------------|--|
| <i>Beatriz Tomé Alonso</i> | Los Refugiados Iraquíes en Oriente Medio: el Ascenso de la "Cuestión Iraquí" |
|----------------------------|--|

ISLAM Y ASIA CENTRAL/ ISLAM AND CENTRAL ASIA

- | | |
|-----------------------|--|
| <i>Alberto Priego</i> | ¿Son el Islam y la Democracia compatibles? El caso de Asia Central |
|-----------------------|--|

ASIA-PACÍFICO/ ASIA-PACIFIC

- | | |
|-----------------------|---|
| <i>Tang Shaocheng</i> | Relations across the Taiwan Strait: A New Era |
|-----------------------|---|

DEMOCRATIZACIÓN/ DEMOCRATIZATION

- | | |
|----------------------|--|
| <i>Rubén Herrero</i> | La Expansión de la Democracia: Libertad y Desarrollo |
|----------------------|--|

UNISCI Discussion Papers

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/info/unisci.

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o reseñas de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las “Instrucciones para autores” que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/info/unisci.

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the “Instructions for Authors” that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
University of Ankara*

Mely Caballero-Anthony

*Professor of International Relations,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Li Nan

*Senior Research Fellow,
U.S. Naval War College*

Haksoon Paik

*Director, Center for North Korean Studies,
The Sejong Institute, Seoul*

John Ravenhill

*Professor of International Relations
The Australian National University*

Sten Rynning

*Associate Professor of International Relations and
Security Studies, University of Southern Denmark*

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Dan Tschirgi

*Professor of Political Science,
The American University in Cairo*

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

*Head of Studies,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Mendo Castro Henriques

*Professor, Portuguese Catholic University and
former Director for Research, National Defence
Institute*

Bobo Lo

*Director, Russia and Eurasia Programme,
Chatham House, London*

Javier Niño

*DG External Relations (Conflict Prevention and
Crisis Management), European Commission*

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

*Professor of International Security, Munich University
Former Director of Programmes, SWP Berlin*

Leonard C. Sebastian

*Professor of International Relations,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Terry Terriff

*Centre for Military and Strategic Studies,
University of Calgary*

Kostas Ifantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

Juan Emilio Cheyre
*Director, Center for International Studies,
Catholic University of Chile*

Massimo de Leonardis
*Director of the Department of Political Science,
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina
*Chair in Security and Cooperation in International Relations,
Complutense University of Madrid*

VOCALES / ASSOCIATE EDITORS

Carlos Corral
*Chair in Religious Forces in International Society
(Emeritus), Complutense University of Madrid*

Santiago Petschen
*Chair in Religious Forces in International Society,
Complutense University of Madrid*

José Antonio Sáinz de la Peña
*Colonel, Spanish Army (Ret.)
Senior Researcher, UNISCI*

Carlos Echeverría
*Professor of International Relations,
UNED University, Madrid*

Javier de Quinto
*Professor of International Economics,
CEU San Pablo University, Madrid*

David García
*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

Javier Ignacio García
*Professor of International Relations,
SEK University, Segovia*

Belén Lara
*Arms Control and Disarmament Expert,
Senior Researcher, UNISCI*

Antonio Alonso
*Professor of International Relations,
CEU San Pablo University, Madrid*

Xira Ruiz
*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Alberto Priego
*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Gracia Abad
*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Eric Pardo Sauvageot

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

**Gustavo Díaz, Javier Morales,
Gloria Inés Ospina, María-Ángeles Alaminos Hervás, Beatriz Tomé**

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT.

© UNISCI, 2009

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Discussion Papers must be clearly stated.

**ÍNDICE / CONTENTS**

<i>Antonio Marquina</i>	Nota editorial / <i>Editor's Note</i>	8
-------------------------	---------------------------------------	---

AMÉRICA LATINA / LATIN AMERICA**CHILE**

(Juan Emilio Cheyre, coord.)

<i>Juan Emilio Cheyre</i>	Seguridad y Defensa, una Visión desde Chile	10
<i>John Griffiths Spielman</i>	Chile y los Desafíos Globales de Seguridad	14
<i>Arturo Contreras Polgati</i>	Dialéctica Ideológica Regional por la Integración y la Cooperación para el Desarrollo y la Seguridad	28
<i>Cristián Garay Vera</i>	Buscando la Certidumbre. Chile, su Seguridad y sus Vecinos	46
<i>Carlos Crisóstomo del Pedregal</i>	UNASUR y la Proyección del Consejo de Defensa Suramericano	62
<i>Gonzalo García Pino y Juan Esteban Montes</i>	Modernización de la Defensa en Chile, 2006-2010	80
<i>Mariana Perry Fauré</i>	Las Fuerzas Armadas de Chile y su Proceso de Integración a las Operaciones de Paz	106
<i>Raúl Sanhueza y Ángel Soto</i>	Chile en el Contexto del Pacífico. Marcos conceptuales para la Política Exterior Chilena hacia el Pacífico Sur, 2010-2020	120
<i>Javier Urbina Paredes</i>	El Sistema del Tratado Antártico, Posición de Chile como País Puente	138

TERRORISMO / TERRORISM

<i>Rohan Gunaratna</i>	The Battlefield of the Mind: Rehabilitating Muslim Terrorists	148
------------------------	---	-----

**PREVENCIÓN DE CONFLICTOS / CONFLICT PREVENTION**

<i>María Cecilia Añaños Meza</i>	La “Responsabilidad de Proteger” en Naciones Unidas y la Doctrina de la “Responsabilidad de Proteger”	164
----------------------------------	---	-----

IRAQ / IRAQ

<i>Beatriz Tomé</i>	Los Refugiados Iraquíes en Oriente Medio: el Ascenso de la “Cuestión Iraquí”	194
---------------------	--	-----

ISLAM Y ASIA CENTRAL / ISLAM AND CENTRAL ASIA

<i>Alberto Priego</i>	¿Son el Islam y la Democracia compatibles? El caso de Asia Central	232
-----------------------	--	-----

ASIA-PACÍFICO/ ASIA-PACIFIC

<i>Tang Shaocheng</i>	Relations across the Taiwan Strait: A New Era	248
-----------------------	---	-----

DEMOCRATIZACIÓN / DEMOCRATIZATION

<i>Rubén Herrero</i>	La Expansión de la Democracia: Libertad y Desarrollo	264
----------------------	--	-----

NOVEDADES / LATEST NEWS 278**CRITICA DE LIBROS / BOOK REVIEWS**

<i>Antonio Marquina</i>	Alessandro Politi (ed) (2009): Nomos & Khaos. The 2008 Nomisma Report on Economic-Strategic Horizons, Roma, Agra.	282
-------------------------	---	-----

<i>María Ángeles Alaminos</i>	Hari, Daoud (2008): Dans l'enfer du Darfour (Témoignage), París, Flammarion.	284
-------------------------------	--	-----



<i>Eric Pardo Sauvageot</i>	Lo, Bobo (2008): Axis of Convenience Moscow, Beijing and the New Geopolitics, London; Washington, Chatham House, Brookings Institution Press	286
Sobre UNISCI / <i>About UNISCI</i>		288
Instrucciones para los autores		292
<i>Instructions to authors</i>		296

**NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE**

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Este número de la revista recoge en primer término un bloque de artículos sobre Chile, su seguridad y su defensa que contribuyen de forma significativa a ampliar nuestros conocimientos sobre los procesos de cambio y transformación que están ocurriendo en el Cono sur de América desde el punto de vista de la seguridad y la defensa. Este primer bloque de artículos está coordinado por el profesor doctor Juan Emilio Cheyre, director fundador del Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile y que, con anterioridad, fue Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de Chile. En su introducción destaca que el objetivo central de estos estudios es dar “una visión actualizada de la seguridad y defensa, el enfoque de las relación civil militar, la subordinación militar a la política, el enfoque de los roles y misiones de la FFAA en democracia y los procesos de reorganización para la incorporación de nuevas tareas tales como las operaciones de paz y actividades científicas en el territorio Antártico, entre otras”. Con ello, se llena un hueco en la literatura sobre seguridad y defensa sobre Chile y se contribuye a hacer una valiosa contribución para el recto entendimiento de los debates que están teniendo lugar en América sobre estas materias.

Otros artículos de la revista han sido seleccionados en este número en función de su actualidad. Así un artículo del profesor Rohan Gunaratna, gran especialista sobre terrorismo, no explica el problema del adoctrinamiento y la propaganda dentro de los grupos terroristas que se pretenden legitimar la violencia a través de una visión sesgada de la religión. Es aquí donde incide el artículo, explicando los procesos de rehabilitación ideológicos, teológicos, síquicos y sociales, los medios de que hay que disponer y una evaluación de resultados, señalando que este proceso es un proceso holístico y destacando que el mundo musulmán tiene que estar en primera líneas en estos procesos de rehabilitación, asunto crucial y que por ahora deja bastante que desear.

Un artículo de la doctora María Cecilia Añaños explica uno de los temas debatidos en los últimos años en las Naciones Unidas y en otros foros internacionales y centros de pensamiento, la responsabilidad de proteger. El documento de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados de diciembre de 2001, y que fue presentado con el apoyo del gobierno de Canadá en múltiples Estados recogió un conjunto de planteamientos que ya se habían puesto sobre la mesa durante los años noventa sobre la necesidad de recurrir a la intervención, incluso la intervención armada, rompiendo con el principio de no injerencia y la soberanía de los Estados, en determinadas y muy graves circunstancias, si los Estados eran incapaces de hacer frente a sus obligaciones con sui población o provocaban graves

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.



emergencias humanitarias. Aunque, en la actualidad este tema no aparezca con gran notoriedad en los debates de Naciones Unidas, es un tema importante que tiene que ver tanto con la prevención de conflictos como con los planteamientos de seguridad humana. En este sentido la revista recoge con agrado este artículo que es bastante explicativo.

Sobre el Mediterráneo/Oriente Medio, la revista incide esta vez en el tema de los flujos migratorios procedentes de Iraq hacia los Estados vecinos. La reintegración de los emigrantes es uno de los temas cruciales en la estabilización de Iraq. El artículo de Beatriz Tomé, investigadora de UNISCI, nos introduce en este angustioso problema y explica estos cuantiosos flujos de emigración forzada, las enormes dificultades y sufrimientos de estos refugiados y nos presenta un panorama no muy alentador, no solo sobre la vuelta de minorías religiosas no musulmanas sino también de los refugiados de otras comunidades étnicas y religiosas, de forma particular sunitas.

Dos artículos de los profesores doctores, Alberto Priego y Rubén Herrero, desde diversas perspectivas y planteamientos nos presentan las posibilidades de la expansión de la democracia en Asia Central, así como las dificultades y problemas de la expansión de la democracia en el sistema internacional, asunto que fue perdiendo fuerza en la agenda occidental a medida que se vieron las enormes dificultades de transformación e ingeniería social necesarias para su instauración de una forma efectiva, los amplios marcos temporales a tener en cuenta y el impacto de los resultados electorales con la elección de movimientos como Hamas.

Un artículo del profesor Tang Shaocheng, del Instituto de Relaciones Internacionales de Taipei explica los profundos cambios que están aconteciendo en las relaciones entre Taiwán y la República Popular China. Un asunto muy importante e interesante en el Pacífico central.

Quede nuestro agradecimiento a los autores de estos artículos así como a los revisores y al equipo de redacción y su secretario, por su esfuerzo desinteresado en la preparación de este número.



SEGURIDAD Y DEFENSA, UNA VISIÓN DESDE CHILE

Juan Emilio Cheyre ¹

Centro de Estudios Internacionales, Universidad Católica Pontificia

Copyright © UNISCI, 2009. Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

1. Introducción

El mundo europeo tradicionalmente ha seguido con interés los acontecimientos de América Latina, en general, y del Cono Sur, en particular. En España, tal vez, hay mayor cercanía con aquellas tierras del otrora lejano mundo, que no le pueden resultar indiferentes, habida consideración de su participación en los procesos de descubrimiento, conquista y el posterior vínculo, una vez conquistada la independencia por las antiguas colonias. Cabe un énfasis en esta relación dado que en el 2010, en once países de la región se conmemoran los 200 años de vida independiente.

Especialmente en algunos períodos recientes de la historia contemporánea, la situación de América Latina se ha constituido en tema de la agenda noticiosa, así como objeto de estudio para el análisis de los fenómenos políticos, históricos, económicos, geopolíticos y estratégicos.

Por ejemplo ello ocurrió en los años cincuenta con la Revolución Cubana, como símbolo de la pugna por mayor influencia en la región entre la URSS y EEUU, que interesó a una Europa que veía replicarse la confrontación propia de la Guerra Fría en esta zona del mundo.

Posteriormente, entre las décadas de los 60 y de los 80, los estudios europeos fueron particularmente sensibles a los procesos en que la democracia de nuestros países fue sustituida por gobiernos militares de diferente origen, naturaleza y motivaciones.

En ese momento, las Fuerzas Armadas de la región se transformaron en actores políticos relevantes al acceder al ejercicio del gobierno. Chile, un país visto como un ejemplo de FF. AA. alejadas de los avatares políticos, no fue la excepción. La acción militar, encabezada por el General Pinochet, que terminó con el único gobierno socialista que había llegado al poder por elecciones democráticas, liderado por el Presidente Allende, se

¹ Juan Emilio Cheyre es Director Fundador del Centro de Estudios de la Universidad Católica Pontificia. Su Currículum Vitae es: Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid; Magister en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Magister en Planificación y Gestión Estratégica por la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Miembro del Comité Asesor de Política Exterior de Chile. Ex Comandante en Jefe del Ejército (marzo 2002-marzo 2006).
E-mail: jcheyre@uc.cl.



constituyó en un caso de estudio y una noticia que marcó las referencias al rol de las FFAA, la función militar y la subordinación castrense a la política.

Paralelamente, en el Cono Sur, pese a la no existencia de reales antagonismos, surgieron vientos de guerra originados en los resabios de las guerras del siglo XIX, fenómeno incomprensible para una Europa que llevaba adelante un formidable proceso de integración política y de seguridad, a pocas décadas de culminada la sangrienta II Guerra Mundial.

El fin de la década de los 80, en la región y en Chile, con los procesos de recuperación de la democracia y la aparición de diferentes fórmulas para enfrentar dicho proceso, también resulta un período que llama la atención de la prensa y la academia.

Durante esta etapa, Chile se caracteriza por un gobierno militar, que a diferencia de la mayoría, cumple un itinerario donde entrega el poder político, en un proceso pactado, abriéndose a una transición con ciertas especificidades. Por una parte, acceden al poder unidos partidos que antes habían estado en trincheras antagónicas; la oposición no hereda, ni representa al gobierno militar por no sentirse su continuadora; las FFAA retornan progresivamente a sus funciones tradicionales y se enfrenta el pasado con un proceso que busca la verdad. Los militares recuperan, paulatina y sostenidamente, el respeto y aprecio de toda la ciudadanía. Asimismo, las instituciones armadas desarrollan, enmarcadas en la conducción civil de la Defensa, un proceso de modernización y transformación para adecuarse a la realidad político estratégica del siglo XXI.

Es por todo lo expuesto, que nos parece interesante destacar ciertos componentes básicos de un proceso como el escrito. Estimamos que hacerlo desde el lugar en que se originaron estos fenómenos aporta a una mayor comprensión de ellos. El objetivo central es poner de relevancia una visión actualizada de la seguridad y defensa, el enfoque de las relación civil militar, la subordinación militar a la política, el enfoque de los roles y misiones de la FFAA en democracia y los procesos de reorganización para la incorporación de nuevas tareas tales como las operaciones de paz y actividades científicas en el territorio Antártico, entre otras.

Para lo anterior, se ha llevado adelante una investigación que reunió a los más destacados pensadores y actores de un proceso que la mayoría de los sectores reconoce como una transición modélica desde el régimen autoritario al democrático, destacando aspectos tales como la conformación de las FFAA más desarrolladas de la región y la plena armonía en las relaciones político militares, un amplio apoyo de la ciudadanía a las FFAA, (instituciones que se sitúan en los primeros niveles de aprobación de la sociedad), así como un quehacer de estas instituciones de carácter internacional con una visión moderna que se suma a la política exterior y el apoyo a los OOII en el ámbito multi lateral.

Los temas tratados y el orden que se presentan buscan dar cuenta del proceso someramente reseñado. Ellos son los siguientes:

-“Chile y los desafíos globales de seguridad” del profesor John Griffith Spielman. En dicho artículo, el autor propone que Chile debiera asumir y comprender, en mayor grado, el efecto potencial de las principales amenazas globales en el actual escenario de seguridad. La lejanía geográfica de los fenómenos no es, necesariamente, un factor que impida los efectos de dichas amenazas sobre la seguridad de un Estado.



- “Dialéctica ideológica regional por la integración y la cooperación para el desarrollo y la seguridad” del profesor Arturo Contreras Polgati. El autor expone que la agresividad ideológica, verbal y la intervención en asuntos internos de otros estados en América Latina, ha llegado a un nivel tal que, por primera vez desde el siglo XIX, han surgido hipótesis de guerra subregionales que afectan la estabilidad, la paz y la gobernabilidad en la región, en un contexto de presiones políticas para que los países y las instituciones de integración tomen partido, rompiendo su neutralidad.
- “Buscando la certidumbre. Chile, su seguridad y sus vecinos” del profesor Cristián Garay Vera. El autor reflexiona en torno a la estrategia chilena bifrontal para encontrar y construir certidumbre, que abarca un polo disuasivo al norte, y un polo cooperativo o de integración en el complejo ABC reforzado (Argentina-Brasil-Chile) que permitiría negociar a mediano plazo el reforzamiento de su capacidad disuasiva. Asimismo, el análisis incluye un factor emergente en esta compleja relación vecinal, cual es: el peso de Venezuela, visto como un actor interviniente y desafiante del orden subregional.
- “Unasur y la proyección del Consejo de Defensa Suramericano” de Carlos Crisóstomo. En este artículo se analiza el escenario en que ante las nuevas amenazas a la seguridad, presentadas por la globalización, se ve cada vez más necesario un proceso de integración hemisférico en defensa y seguridad. En este sentido, el Consejo de Defensa Suramericano, recientemente creado en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas, es un proyecto que puede representar un primer paso para consolidar una integración en estas materias y a la vez fortalecer a la región como bloque político.
- “Modernización de la defensa en Chile, 2006-2010” del Subsecretario de Guerra, Gonzalo García, y el abogado Juan Esteban Montes. En él, los autores analizan las modernizaciones que ha experimentado la defensa durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, en cuanto a su estructura política, personal de las FFAA, su potenciación estratégica, transparencia, control y eficiencia en el gasto en defensa, la dimensión internacional de la defensa y la reforma de la justicia militar. Argumentan que estas modernizaciones han sido exitosas, entre otras causas, porque se fundan en un amplio consenso político y cívico-militar.
- “Las Fuerzas Armadas de Chile y su Proceso de integración a las Operaciones de Paz” de Mariana Perry Fauré. En el presente artículo se aborda la introducción de Chile en general, y de las Fuerzas Armadas en particular, a las Misiones de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Al analizar su evolución se comprueba como el actual grado de compromiso estatal con dichas operaciones ha resultado en un positivo posicionamiento internacional de su imagen como país.
- “Chile en el contexto del Pacífico” de los profesores Raúl Sanhueza y Ángel Soto. Este artículo apunta a la necesidad de ampliar la agenda más allá del ámbito puramente económico con el Asia Pacífico, puesto que la política chilena hacia esa región da cuenta de una confluencia de elementos que van por sobre lo meramente comercial, esto es del modelo de desarrollo chileno y su poder marítimo como pilares de la política exterior hacia la mencionada región.
- “El sistema del Tratado Antártico, posición de Chile como país puente” del autor Javier Urbina Paredes. A cincuenta años de la firma del Tratado se advierten los nuevos problemas y desafíos, asuntos menos políticos y más científicos, relacionados con el cambio climático, la creciente actividad turística, el cuidado del medio ambiente y la seguridad de la navegación marítima y aérea. Asimismo, el autor identifica a Chile como un actor clave en la Antártica y



en el sistema del Tratado Antártico y alude a sus potencialidades como país puente, al ser el más cercano al continente, para el desarrollo de las actividades antárticas en general.

Con todo el objetivo central de esta publicación se orienta a dar una mirada desde Chile a los temas de seguridad y defensa tanto en el país como en la región. Estimamos que ella contribuye a la comprensión por una parte de la problemática que se enfrenta, la forma de abordarla y adicionalmente entrega antecedentes que dan cuenta de un proceso de reformas que van desde la forma de concebir estos asuntos, pasan por la estructura de la defensa y tratan materias específicas vinculadas a la temática.



CHILE Y LOS DESAFÍOS GLOBALES DE SEGURIDAD

John Griffiths Spielman¹

Coronel del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor

Resumen:

El presente artículo pretende abordar el tema “Chile y los desafíos globales de seguridad”, asumiendo a modo de propuesta una noción de seguridad relativa a todo fenómeno violento e intencional, que como producto de su actuación provoca mortalidad, y ello desde la perspectiva de un país pequeño, tal y como Chile, si bien notablemente interconectado a nivel global. En consecuencia, Chile debería asumir un efecto potencialmente mayor de las principales amenazas globales. En síntesis, se expresa que en el actual escenario de seguridad, la lejanía geográfica de los fenómenos ya no es necesariamente un factor que prevenga los efectos de dichas amenazas sobre la seguridad de un Estado.

Palabras Clave: Seguridad, globalización, amenazas, vecindad virtual, desafíos globales.

Title in English: “Chile and the Global Security Challenges”

Abstract:

The present article introduces the topic 'Chile and the Global Security Challenges' proposing a security notion which is related to every violent and intentional event that as a consequence of its own impact produces casualties. All this comes from the perspective of a country like Chile which, despite being small, is highly interconnected worldwide. Consequently, Chile should expect a higher impact on its security scenario due to the existing global threats. The article emphasizes that in the current security scenarios the geographical and peripheric position of a country is not necessarily a key variable preventing the effects of current threats on its own security.

Keywords: Security, globalization, threats, virtual vicinity, global challenges.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Coronel del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor, M.A. Security Studies Georgetown University. Doctor en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile, USACH.

E-mail: jgriffis@uc.cl.



El presente artículo pretende abordar el tema “Chile y los desafíos globales de seguridad”, asumiendo una noción de seguridad -a modo de propuesta- asociada sólo a todo fenómeno violento, intencional y que como producto de su accionar provoca mortalidad¹. En consecuencia, no se abordaran los fenómenos que - pese a ser desafíos globales- están relacionados en mayor medida con el medio ambiente, como las catástrofes naturales, o bien aquellas referidas más a problemas de desarrollo como la pobreza, exclusión, desigualdad etc. Ello, no significa desconocer la íntima relación entre estos últimos fenómenos con los de naturaleza violenta, en cuanto agentes creadores de las condiciones, desde donde pueden eclosionar fenómenos violentos, dotados de intencionalidad y que por sus efectos provocan mortalidad. En otras palabras, se trata de delimitar la noción de seguridad a todo fenómeno que por su naturaleza requiera en su tratamiento de un mayor énfasis en el empleo de la fuerza, sea esta de carácter policial y/o militar.

Junto a lo anterior, la idea central en el argumento a elaborar considera que la forma de visualizar los mencionados desafíos de seguridad, dado el actual escenario internacional, requiere de un pensamiento global y no necesariamente de uno local. Ello fundado en que el principal fenómeno del escenario global son precisamente las fuerzas desatadas por la globalización en sus diversas dimensiones y efectos. En consecuencia, el grado de relación de un Estado con los desafíos globales es directamente proporcional a su grado de interacción con el sistema internacional. Ahora bien, si Chile es un país integrado a dicha dinámica en diversos planos, debiera asumir consecuentemente y potencialmente un mayor grado de afectación de los efectos de las principales amenazas globales. En suma, el presente artículo pretende enfatizar los principales desafíos de seguridad a enfrentar por parte de Chile en el actual escenario internacional.

1. Introducción

Desde la perspectiva del orden internacional nos encontramos en una época de transición desde un sistema bipolar a uno multipolar, en que el principal fenómeno a observar es la globalización entendida principalmente como las aperturas de las sociedades, economías y tecnologías². Ello ha desatado la existencia de nuevas fuerzas que se encuentran impactando a los diversos actores de dicho sistema -principalmente los Estados- en forma directamente proporcional a sus propios procesos de consolidación de Estado³. A modo de ejemplo, hoy “el comercio global exterior equivale al 60% del producto bruto mundial”⁴ y en lo referido a comunicaciones telefónicas internacionales, “el tráfico aumento de 5.000 millones de minutos a mediados de la década de 1980 a 30.000 millones de minutos hacia fines del siglo XX, seis veces en solo quince años”⁵. En otro orden, y reforzando lo anterior, la primera globalización de un virus como la viruela tuvo un lapso de 400 a 600 años, el virus del SIDA se globalizó

¹ Ver: Griffiths, John: “Seguridad Hemisférica en América Latina: Alcances y Proposiciones”. *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, vol 1, nº 1, (2007), pp. 88-105; Griffiths, John (2009): “An analysis of the conceptualization of security in Latin America and its impact on the regional scenario”, en *Armed Forces and Society: New Challenges and Environments*, Santiago, IPSA; CESIM; IGM.

² Cusimano, Marian (2000): *Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda*. New York, Bedford and St. Martin's.

³ Ver: Griffiths John: “Seguridad en Latinoamérica: Una Mirada Crítica desde Chile”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 18 (Octubre de 2008), pp. 147-158.

⁴ Lagos E., Ricardo (2004): *Global Challenges in the XXI Century*. Singapore, ISEAS (Institute of Southeast Asian Studies), p. 6.

⁵ *Ibid.*



en 20 años, hoy un virus como la influenza humana tuvo alcance global sólo en días. Ello implica que vivimos en un mundo interconectado e interdependiente, en donde un evento que se produce en un continente muy lejano puede tener efectos directos e inmediatos en otro, ello sin considerar el impacto económico de las crisis o caídas de las bolsas de comercio más importantes, y sus efectos en el resto del mundo.

En consecuencia, una primera consideración dice relación con que un país como Chile, aun cuando por geografía esta muy alejado de los centros mundiales, por los efectos de la globalización esta interconectado a las distintas dimensiones que definen el fenómeno de la interdependencia⁶. Lo anterior significa -en cierta manera- la necesidad de repensar los tradicionales conceptos de vecindad geográfica, ya que en el actual modelo o paradigma del sistema internacional se puede ser “*vecino virtual*”; ello significa que el nivel de relaciones y la intensidad de estas, pueden ser mucho más fuertes entre dos Estados, los cuales no necesariamente poseen una proximidad o vecindad geográfica.

Una segunda consideración, a tener en cuenta es tratar de entender cual es la naturaleza del actual orden internacional, por los efectos que ello tiene en un país pequeño como Chile, pero muy conectado al actual sistema internacional. Pareciera existir consenso que estamos en un orden internacional en transición, desde uno bipolar en la Guerra Fría hacia uno aparentemente unipolar Post Guerra Fría, para con mayor certeza precisar que hoy esa transición se entiende en mejor forma hacia un orden multipolar, por la mayor actividad, de los nuevos poderes emergentes. En consecuencia, en el próximo apartado se desarrolla la relación de Chile con el principal fenómeno del actual escenario internacional.

2. Chile y la Globalización como el Fenómeno más Relevante del Actual Escenario Internacional

Iniciando el siglo XXI, nos encontramos en que una de las principales características del actual escenario internacional es encontrarnos en un orden internacional en transición. Comenzamos el siglo XX, con un orden multipolar, para después de dos guerras mundiales, transitar hacia un orden internacional bipolar, en donde las principales amenazas fueron de carácter tradicional o militar entre los Estados. A partir del término de la Guerra Fría, comenzamos el tránsito hacia un nuevo tipo de orden internacional, el cual en sus inicios, fue caracterizado como unipolar debido al posicionamiento estadounidense en el escenario global, considerando los factores de poder tradicionales⁷.

⁶ Como fuera desarrollado por los académicos Robert Keohane y Joseph J. Nye en: Keohane, Robert & Nye, Joseph J. (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown and Co. En dicha teoría, el término se refiere a la compleja red de conexiones transnacionales existente entre los Estados. Los teóricos de esta noción observaron que mientras más consolidada está la interdependencia económica, mayores son las posibilidades de cooperación entre los Estados, en un contexto de bajo umbral en el uso de la fuerza militar. Esta propuesta puede ser vista como un intento de sintetizar elementos de la escuela realista y liberal. Los teóricos de esta escuela, adelantándose a las críticas realistas en la cooperación relacionadas con las ganancias relativas (grado o porcentaje de utilidad) y la posibilidad de engaño, propusieron la noción de “regímenes” para mitigar la anarquía y favorecer la cooperación.

⁷ En coherencia con lo planteado por Joseph Nye en: Nye, Joseph (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs. Se plantea que el escenario internacional actual es como un tablero de ajedrez del tipo multidimensional, en el que en su primera dimensión del tipo militar es unipolar, por el peso e influencia sin contrapeso de los EE.UU. de A. En su segunda dimensión, la económica, el orden internacional es del tipo multipolar, ya que son varias las potencias involucradas. Finalmente, el tablero presenta una tercera dimensión, la caracterizada por el conjunto de relaciones transnacionales, en donde el poder es definitivamente



En dicho contexto, el de un orden internacional en transición, la globalización como principal fenómeno que define y da forma al actual escenario de seguridad global, se encuentra desencadenando sus principales fuerzas en las diversas dimensiones, sean estas: políticas, económicas, sociales, tecnológicas, estratégicas, etc. El principal problema que se detecta es que dicho impacto afecta en diversa forma e intensidad a cada Estado dependiendo de su nivel de institucionalidad, gobernabilidad, estabilidad; en un concepto, en función de su propio proceso de consolidación de Estado⁸. Lo anterior, en un contexto internacional en que el Estado comparte relevancia con otros actores que en alguna medida le disputan hoy al Estado su principal protagonismo, tales como: organismos no gubernamentales, transnacionales, internacionales, y en alguna medida también por la actual capacidad individual de la persona humana de convertirse en actor internacional.

Ello viene a ratificar que la globalización, es el fenómeno de mayor gravitación en el sistema y en el proceso político internacional, el que presenta simultáneamente y en forma no excluyente, aunque sí de variable intensidad, riesgos, amenazas, desafíos, pero más importante aún, oportunidades cuya identificación es una responsabilidad insoslayable del Estado contemporáneo en su compromiso de la búsqueda de un entorno de mayor seguridad y estabilidad internacional.

Ahora bien, ¿Cuál es la naturaleza de las amenazas emergentes y el impacto de estas en el actual escenario de seguridad? Como mencionáramos en el párrafo anterior, una de las principales características del actual escenario internacional es el fenómeno de la globalización, lo que ha desencadenado reacciones en los más diversos ámbitos del escenario internacional. De allí que, planteemos que la globalización como fenómeno posee dimensiones tales como la económica, cultural, militar, tecnológica, etc. De igual forma, su intensidad debe analizarse de acuerdo al área geográfica en que centremos el análisis, es decir, posee ritmos e intensidad diferentes. Sin embargo, las fuerzas desatadas por dicho fenómeno se encuentran impactando a los Estados en forma directamente proporcional a sus respectivos procesos de consolidación de Estado.

En otras palabras, los efectos de la globalización se hacen sentir con mayor fuerza en Estados con incipientes procesos de consolidación. Contrariamente, mientras más consolidado este dicho proceso, el Estado se encuentra en mejores condiciones para enfrentar no sólo las amenazas o los riesgos que imponen la globalización, sino que también las oportunidades, que se presenten.

multipolar y muy difuso. Ello -en una versión posterior- dio lugar a la aparición más elaborada de los factores de poder del mismo autor, al dividirlos en poder duro y poder blando, y como consecuencia de su aplicación conjunta, es decir una estrategia en donde el poder duro y blando se utilice coordinada e integradamente, el poder inteligente.

⁸ Por proceso de consolidación de un Estado, entenderemos el nivel de desarrollo de un Estado respecto del funcionamiento efectivo de sus principales instituciones democráticas y del nivel de respaldo que dichas instituciones tienen en la ciudadanía. Por una parte, comprende la autoridad estatal para imponer normas a sus ciudadanos y, por otra, la clara conciencia de estos por acatarlas sintiéndose parte de una comunidad nacional agrupada en torno a un Estado. En otras palabras, por “consolidación de un Estado” entenderemos el proceso en el cual un Estado se encuentra afianzando su institucionalidad y su estructura para poder generar un amplio consenso social, fuente de su poder, con la finalidad de poder llevar adelante sus objetivos más relevantes como un Estado-Nación, para satisfacer sus principales demandas en el desarrollo material y humano; bienestar; y seguridad de sus ciudadanos



La seguridad, como condición, se encuentra hoy afectada por fuerzas externas, nacionales y transnacionales. Las nacionales son las denominadas amenazas tradicionales, es decir la posibilidad de conflicto con otro Estado. Las transnacionales son, entre otras, las amenazas que no respetan fronteras como el terrorismo, narcotráfico y las organizaciones criminales. Las fuerzas internas que afectan la seguridad son todas aquellas originadas al interior del Estado y de proyección no más allá que el propio territorio nacional.

Ello nos permite afirmar que las fuerzas externas que impactan el ámbito de la seguridad –entendidas éstas como la pervivencia de las amenazas tradicionales interestatales, unidas a las amenazas no convencionales de naturaleza transnacional– se encuentran, de igual forma, impactando el escenario de seguridad global. Sin embargo, son las amenazas de causalidad interna aquellas que en lo inmediato parecen representar el umbral de mayor riesgo en diversas regiones del planeta, sobretodo en aquellas de menor fortaleza y desarrollo de su proceso de consolidación de Estado. Dichos factores de riesgo interno, son los que configuran que la falta de institucionalidad, de gobernabilidad, de gobernanza, de inclusión en los procesos democráticos nacionales; de desigualdad en los ingresos, de niveles de pobreza, corrupción, entre otros, se conviertan en los principales fenómenos que los afectan.

Mohamed Ayoob⁹, académico de la Universidad de Michigan, ha mencionado que los problemas de seguridad de los Estados en desarrollo están relacionados, principalmente, con factores internos producto de su debilidad institucional. Ello representa una desventaja adicional para los Estados de Latinoamérica, al tener por un lado que tratar de fortalecer sus niveles de gobernabilidad e institucionalidad, mientras por otro deben afrontar los desafíos de las fuerzas desatadas por el fenómeno de la globalización, en la búsqueda de oportunidades o disminución de riesgos.

Ahora bien, las nuevas amenazas del escenario internacional, son un conjunto de fenómenos de diversa naturaleza. Algunos de ellos se expresan violentamente, mientras que otros crean las condiciones para que fenómenos violentos se expresen. Dentro de los de expresión violenta encontramos al terrorismo, las organizaciones criminales, el narcotráfico, etc. Dentro de los factores que crean condiciones, podemos citar la pobreza, el desempleo, la exclusión social, la corrupción, etc. Lo relevante es atender la naturaleza del fenómeno analizado, para poder relacionarlo con el ámbito de acción estatal adecuado.

De esta forma, existen fenómenos que afectan directamente el ámbito de la seguridad por su expresión violenta, mientras otros se relacionan estrechamente con el desarrollo de un Estado. Se estima que esta definición de fenómenos de acuerdo a su naturaleza, es fundamental para resolver el ámbito de acción estatal afectado. No hacerlo, supone entregarle al ámbito de la seguridad una omnipresencia absoluta, que implicaría que todo fenómeno afecta y se relaciona con el ámbito de la seguridad. Consecuentemente, se propone clasificar como amenazas a todos los fenómenos de expresión violenta, dotados de intencionalidad y que como producto de su accionar provocan mortalidad; mientras que a todos aquellos que generan condiciones de inseguridad, como riesgos estructurales.

Una de las principales características de los fenómenos actuales denominados amenazas, es su carácter transnacional -terrorismo, narcotráfico, organizaciones criminales, etc. Es decir no respetan las fronteras estatales, lo que obliga a definir en su estrategia de neutralización procesos de cooperación internacional y acción multilateral. En otras palabras,

⁹ Para una mayor información ver: Ayoob, Mohammed (1995): *A Third World Security Predicament, state making, regional conflict, and the international system*, Boulder, Lynne Rienner.



el Estado en forma aislada no es capaz de enfrentar la solución requerida, por lo que necesariamente debe articular procesos y estrategias de cooperación internacional. De allí que, la unilateralidad no sea el camino adecuado, debemos privilegiar la multilateralidad como mecanismo de solución, para todo fenómeno transnacional.

Otra característica principal, es la estrecha relación que existe entre los diversos fenómenos. Es una relación de mutuo beneficio, en algunos casos, y en otras de favorecer condiciones. De esta forma, muchas veces un fenómeno como el terrorismo se relaciona con el narcotráfico y este último con el crimen organizado. Resulta muy difícil separar los límites de dichas amenazas. De igual forma, los riesgos estructurales¹⁰, como fenómenos, crean condiciones de mayor facilidad para que se expresen fenómenos violentos como las amenazas¹¹. En consecuencia, a modo de ejemplo, en el caso del crimen organizado, este se desarrolla muchas veces, en sectores de reconocida pobreza, exclusión o marginalidad.

Las nuevas amenazas explotan las debilidades estatales referidas a la falta de gobernabilidad, institucionalidad, y presencia estatal en el territorio. Con ello se quiere enfatizar que las nuevas amenazas encuentran una mayor facilidad para desarrollarse en ambientes o zonas con escasa institucionalidad, o con escasa presencia del Estado, en donde la soberanía no es efectiva o débil. De allí que, fortalecer la acción y presencia estatal se convierte en un objetivo deseado para beneficiar la seguridad.

Otra característica fundamental –de estos fenómenos– es su diversa naturaleza, algunos presentan como característica principal, la violencia que conlleva su accionar, con una clara intencionalidad, con el consecuente riesgo a la seguridad física de la persona humana; mientras que otros son fenómenos de una ineficiente acción estatal en temas de desarrollo y bienestar, que en sí mismos no son causa de violencia, sino que generan las condiciones para que otros fenómenos violentos se expresen y desarrollen.

En síntesis, estos nuevos fenómenos –de acuerdo a su naturaleza– se encuentran afectando a los Estados, en diversos ámbitos de su gestión. Algunos afectan la seguridad de la población mientras que otros el desarrollo y bienestar de la persona humana. Dentro de ellos, los fenómenos ligados a las amenazas violentas se encuentran accediendo y haciendo uso de todas las facilidades que la globalización, como fenómeno, otorga en el uso de nuevas tecnologías, lo que implica un desafío adicional a las instituciones estatales encargadas de su neutralización y superación.

Así debiéramos considerar que el ámbito de la seguridad –en una versión más profunda y acotada– debiera estar connotado por todo fenómeno violento, intencional y que provoque mortalidad. En consecuencia, y como se mencionara al comienzo, para objeto de esta presentación las amenazas emergentes a considerar serán exclusivamente los derivados de la triada anteriormente señalada, considerándose que en el actual escenario de seguridad global los más relevantes a la fecha son: el terrorismo, las organizaciones criminales, el narcoterrorismo, el tráfico de armas de destrucción masiva entre otros.¹²

¹⁰ Se alude a todos los fenómenos que principalmente afectan al desarrollo, como la pobreza, exclusión social, desigualdad en el ingreso, corrupción, etc.

¹¹ En esencia se trata de fenómenos violentos, con una clara intencionalidad y que como producto de su accionar, implican la pérdida de vidas humanas.

¹² Para una mejor comprensión del efecto de estos fenómenos en el sistema internacional ver la obra de Moisés Naím: Naím, Moisés (2006): *Ilícito: Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Buenos Aires, Debate.



Dichos fenómenos se encuentran operando en un escenario de tiempo y espacio que facilita el movimiento de personas, bienes, armas, drogas, conocimientos e ideas en una escala e intensidad jamás antes vista, transformando al forma en que las amenazas emergen y se expresan. De allí que -en el caso de Chile- debamos repensar la forma en que los Estados debieran definir sus estrategias de seguridad.

3. Impacto de los Desafíos Globales

A inicios del siglo XXI, el mundo se encuentra en medio de grandes y revolucionarios cambios en el escenario de seguridad internacional. En dicho contexto, las fuerzas desatadas por el fenómeno de la globalización –detalladas anteriormente– en sus dimensiones económicas, tecnológicas, culturales y sociales, se encuentran impactando a los diversos actores internacionales, transformando los tradicionales conceptos estratégicos relacionados con la seguridad y la defensa, como asimismo, la práctica de los conflictos inter e intra-societarios e inter e intra-estatales. Tal escenario comenzó a delinearse al término del proceso bipolar y se ha acelerado después de los atentados terroristas ocurridos en septiembre del 2001 en los EE.UU. de A., marzo del 2003 en Madrid y en julio 2005 en Londres.

Ello nos lleva a preguntarnos, ¿en qué aspectos el actual escenario internacional difiere del escenario de la Guerra Fría? Al respecto, habría que señalar que durante dicho período, las variables estratégicas en su dimensión de seguridad y defensa dominaron el contexto internacional en el marco de un escenario bipolar. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y el impacto de algunas teorías, que nos anunciaban el fin de la historia, las variables estratégicas dejaron su lugar a una variable dominante –la variable económica. Cuando pensábamos que dicha variable dominaría el escenario internacional por muchos años, sucedieron los atentados terroristas del 11 de septiembre del año 2001, los cuales, como hito, nos recordaron que las variables estratégicas tradicionales en su dimensión de seguridad y defensa, no debieran haber pasado a un segundo plano. Más aún ya no es posible definir algún grado de superioridad de alguna de ellas por sobre la otra, sino que todas en su conjunto se encuentran íntimamente relacionadas e interdependientes.

Más aún, los sucesivos atentados de Madrid y Londres nos han señalado que la variable económica y las variables de seguridad y defensa, en el actual escenario internacional, más que competir, comparten el protagonismo y se encuentran íntimamente relacionadas. Un ejemplo, de lo anterior, es la iniciativa STAR (Secure Trade in the Apec Region),¹³ al interior de la APEC, de desarrollar el concepto de “puerto seguro”, el cual no tan sólo posee la infraestructura portuaria eficiente, sino que su equipamiento le permite asegurar un adecuado grado de seguridad al bien exportado. De esta forma las variables económicas y de seguridad se entrelazan, otorgándole esta última incluso valor agregado al producto comercial.

¹³ La iniciativa STAR fue establecida en Los Cabos México el año 2002, por los líderes de la APEC, al estimar que el terrorismo representaba una seria amenaza al comercio de la región. La última conferencia STAR VI se desarrolló en Lima, Perú, desde el 20 al 21 de Agosto del 2008. Dichas conferencias tienen por finalidad servir de plataforma para que los representantes de las organizaciones públicas y privadas, vinculadas al transporte de mercancías y tránsito de pasajeros en las 21 economías del Foro APEC, analicen la problemática, las amenazas y las perspectivas del terrorismo internacional en la seguridad del transporte de la región, y propongan medidas eficaces de coordinación para reducir la vulnerabilidad de la cadena logística.



Adicionalmente, en dicho escenario, el carácter multifuncional de las capacidades estratégicas de los Estados se traduce, en la práctica, en que las FF.AA. cumplan un rol en el marco de ambas variables, las cuales en el ámbito de la defensa se relacionan con la posibilidad no descartable, de enfrentar un conflicto convencional, o bien, coadyuvar a los esfuerzos de carácter multi-sectorial y multidisciplinarios que los Estados realizan para enfrentar amenazas en el ámbito de la seguridad, los cuales presentan, a su vez, políticamente características marcadamente sociales, o bien, de carácter violento como son el terrorismo, el narcotráfico, las organizaciones criminales, etc.

Todo lo anterior, nos impone el desafío de transformar un sistema burocrático estatal que muchas veces no se encuentra articulado e interconectado entre las distintas organizaciones e instituciones que le dan forma, hacia un verdadero proceso interagencial que conforme una red sólida de contactos e informaciones para mejorar el proceso de toma de decisiones al más alto nivel del Estado. A modo de ejemplo, en el contexto de la necesidad de información debiéramos transitar desde un modelo o paradigma estado céntrico caracterizado por un proceso nacional de recolección y análisis altamente compartimentado y clasificado, hacia un sistema más abierto, altamente interconectado entre todas las agencias nacionales con excelentes vínculos internacionales, para lidiar con amenazas que en esencia son de naturaleza transnacional, con alcances muchas veces global; en consecuencia se requiere coordinar y articular medidas multilaterales. En otras palabras, transitar desde la antigua modalidad que consagraba la *necesidad del saber*, hacia un nuevo modelo centrado en la *necesidad de compartir información*. Lo anterior será vital no tan sólo al interior del Estado, sino que particularmente entre los Estados.

En este nuevo paradigma, recuperan su relevancia, entre otros factores, la inteligencia humana –fuente más eficiente para conocer intenciones- junto a las fuentes abiertas¹⁴, por su dimensión, disponibilidad y volumen, una sólida red de organismos y expertos que comparten información y experiencias, para poder enfrentar riesgos y amenazas que son comunes. En síntesis, se trata de transformar el modelo estado céntrico en uno más abierto y conectado internacionalmente. Lo anterior fundamentado en que muchas amenazas y sus violentas expresiones son en el actual escenario de seguridad internacional, planeadas fuera del alcance geográfico estatal, pero ejecutadas en un corto espacio de tiempo en el área objetivo de un país determinado. En otras palabras, hacer que el Estado y la comunidad internacional también aprovechen las ventajas que presentan las fuerzas desatadas por la globalización, así como lo están haciendo en forma muy eficiente las distintas organizaciones criminales y/o delictivas. Chile como país insertado al mundo no puede ni debe estar ajeno a este proceso.

Dicho proceso no debe ser considerado como una refundación del viejo modelo más bien es un complemento del anterior. Si el antiguo modelo se centraba en las capacidades, intenciones y planes de un hipotético Estado adversario, el nuevo debe complementar el anterior buscando además información que pueda beneficiar un plan de alerta temprana respecto del alcance y forma que puedan adquirir las amenazas transnacionales. Es aquí, en donde la colaboración y el trabajo conjunto con y entre expertos adquieren mayor relevancia.

¹⁴ Se estima que las fuentes abiertas por su volumen y disponibilidad, constituyen un factor clave para el entendimiento de las tendencias políticas, sociales y culturales del sistema internacional; sin embargo se aprecia que no son utilizadas convenientemente, de igual manera como no se utilizan los grupos de expertos multidisciplinarios para obtener ideas que beneficien los correspondientes procesos de inteligencia. Dichas ideas en la mente de expertos aún cuando no estén publicadas también deben ser consideradas como fuentes abiertas. Más aún constituyen una fuente valiosa y no costosa de acceder a información de calidad, con lo cual una organización de inteligencia aumenta considerablemente sus medios y alcances disponibles. Un ejemplo, de lo anterior, es la organización y puesta en funcionamiento de la organización “Global Futures Forum”.



De igual forma, es preciso mencionar que toda organización que se estructure o modifique debiera considerar el impacto en su estructura de las tecnologías de la información, ello es un excelente complemento a una dimensión de las fuentes de información, que beneficia el compartir datos, opiniones y foros de expertos para beneficiar la información útil para los diversos procesos de toma de decisiones.

Finalmente, es preciso mencionar que si consideramos a la globalización como el principal fenómeno del escenario internacional, no podemos evitar el impacto de las fuerzas desatadas por este proceso. Puede que exista una opinión a favor o en contra de este proceso, pero lo que no podemos soslayar es su existencia e impacto en los diversos Estados. En consecuencia, resulta del todo necesario que países como Chile, defina una estrategia nacional para hacer frente a las amenazas, desafíos, riesgos, pero particularmente a las oportunidades que también se presentan.

4. Chile y los Desafíos Globales de Seguridad

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando como los desafíos más relevantes a la seguridad -en el caso de Chile- los relacionados con el terrorismo, narcotráfico y crimen organizado, profundizaremos el impacto de estos tres fenómenos en función a que se estima que ellos -en coherencia con el concepto de seguridad propuesto- son los de mayor incidencia en el escenario de seguridad local.

Chile hoy es parte de 11 de las 12 convenciones internacionales y protocolos referidos al terrorismo. Se han dado pasos importantes en crear unidades de inteligencia financiera y lavado de dinero -Unidad de Análisis Financiera (UAF) dependiente del Ministerio de Hacienda- para la detección más efectiva de actividades relacionadas con el tráfico de armas y actividades terroristas, pero aun subsiste el desafío de una legislación y articulación de instituciones más efectivas para hacer frente a este tipo de amenaza, en el contexto de un proceso inter-agencial que ofrezca un panorama común, para enfrentar tanto la prevención como el delito.

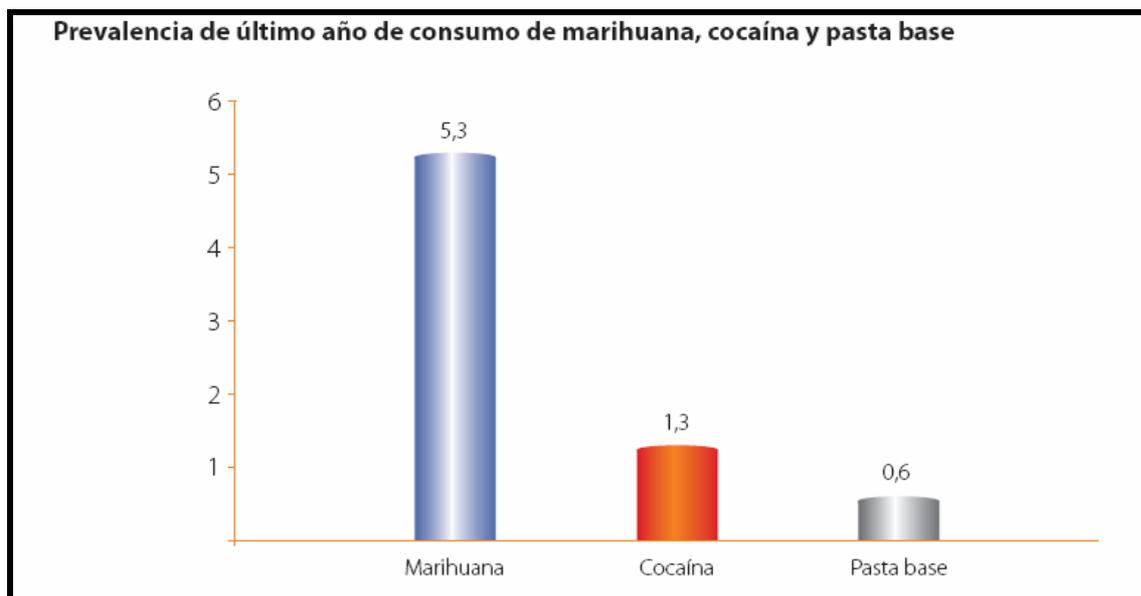
Respecto de la relación entre la variable económica y de seguridad, durante el primer semestre del año 2009, el 92% de las exportaciones chilenas fueron con destino a países o bloques con Acuerdos Comerciales¹⁵. En ese contexto, más del 80% del comercio internacional de Chile es materializado a través del transporte marítimo, siendo nuestro país el cuarto usuario del Canal de Panamá. Nuestros mercados más relevantes se encuentran en el Asia Pacífico, Norteamérica, Europa y Sudamérica, por lo que Chile es un país altamente dependiente de que no se afecte la estabilidad y seguridad internacional derivado de eventos terroristas, por su alto impacto en una economía abierta e interconectada globalmente. De esta forma, cobra sentido el concepto de vecindad virtual, en tanto que cualquier evento por muy alejado que ocurra tiene un impacto directo en nuestro país. Por otra parte, el terrorismo y las organizaciones criminales, hoy de naturaleza transnacional, aprovechan las vulnerabilidades de una soberanía no efectiva, en la que las fronteras terrestres no se encuentran debidamente controladas, para a través de estas llevar a cabo sus acciones delictivas. Lo anterior, impone un desafío adicional a países como Chile -que comparten extensas fronteras- en cuanto a implementar un efectivo control de su territorio, a través de sus instituciones de seguridad y

¹⁵ Ver: "Informe de Comercio Exterior de Chile, Segundo Trimestre 2009" *Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Agosto de 2009), en http://cms.chileinfo.com/documentos/Informe_comercio_exterior_2trim_2009.pdf.

de defensa, complementado con tecnologías adecuadas, para mejorar con eficiencia y eficacia las condiciones de seguridad.

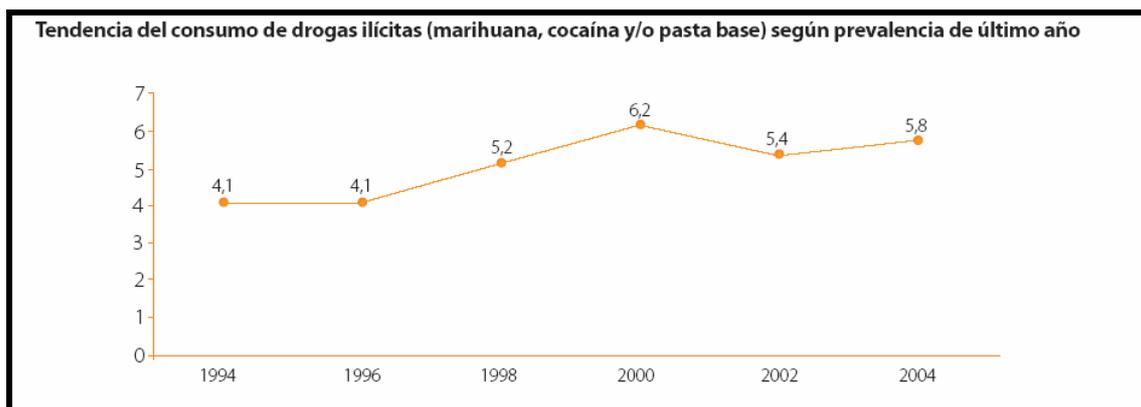
En materia de narcotráfico, Chile no está ajeno al impacto de esta amenaza de nivel global, ya sea en la modalidad de país de paso de mercancías, producto de su relación comercial privilegiada, o bien como país de destino por el incremento en el consumo. La mayoría de las encuestas sociales, sitúa esta amenaza dentro de los temas más preocupantes entre la ciudadanía. Las extensas fronteras, su moderna infraestructura de transporte terrestre y aéreo, junto a la del tipo marítimo, constituyen las vías por las cuales se materializa el tráfico de droga y también de elementos precursores de las mismas sustancias. En ello un porcentaje cercano al 70% de la totalidad de la cocaína que ingresa a nuestro mercado lo hace por los pasos y puertos de la I y II región, siendo el ingreso y tráfico de cocaína un fenómeno que se expresa con mayor fuerza en la frontera este desde el Norte y hacia el centro del país. Ello debiera significar la creación de unidades especiales dedicadas a combatir este flagelo de acuerdo precisamente a la zona geográfica en que son más activos.

Por magnitud la marihuana es la droga de mayor uso en el país de acuerdo a la Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE). Un estudio realizado el año 2004 que considero las trece regiones del país, a la fecha, y 86 comunas arrojó que en los últimos doce meses de la toma de la muestra, 508.000 mil personas – de un total aproximado de 17 millones de habitantes- habían usado algún tipo de drogas de acuerdo a los porcentajes que se muestran en la figura¹⁶ que se acompaña.



Ahora bien, el mismo estudio considera que el consumo de dichas sustancias se concentra nítidamente entre los jóvenes de 15 a 35 años. Si además de lo anterior consideramos la tendencia en el consumo materializado en Chile, desde el año 1994, en las mismas sustancias observaremos un sostenido aumento en el consumo, tal como lo indica la figura que se acompaña.

¹⁶ “Informe Anual de la Situación de Drogas en Chile”, Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) (2006), en http://www.conacedrogas.cl/inicio/pdf/Obser_ok.pdf.



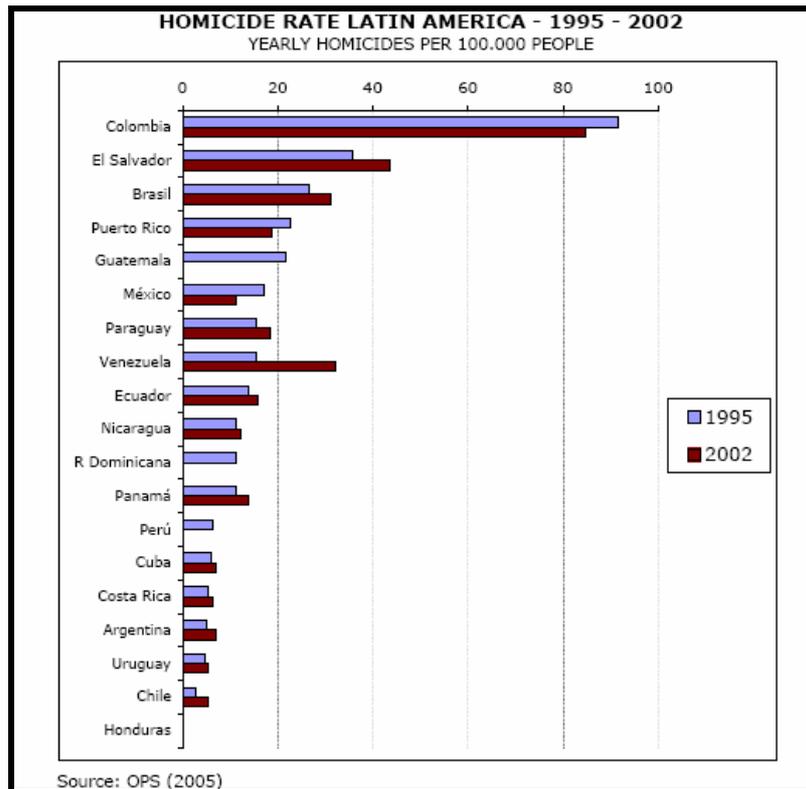
A lo anterior se suma, la aparición de las drogas sintéticas, las cuales a nivel global y también local, se encuentran entre las de mayor preferencia y consumo entre la población joven. Esta modalidad, sin duda modificará los parámetros tradicionales del paradigma del consumo y producción de droga.

Con todo, este fenómeno y su impacto en el país puede que aun no alcance cifras relevantes, como las de países en desarrollo, pero sin duda en el particular escenario de seguridad local debe constituir una de nuestras principales preocupaciones en materia de seguridad. Chile por su posición económica y relacionamiento internacional presenta excelentes condiciones para que desde aquí se opere hacia los centros de consumo mundial, así como para que el país aumente sus niveles de consumo. Más aún, cuando este fenómeno se encuentra altamente vinculado a la criminalidad, al evidenciarse además que muchas de las personas que delinquen lo hacen bajo los efectos de algún tipo de drogas.

En relación al crimen organizado, es importante señalar que Latinoamérica como región, se encuentra dentro de las regiones con un mayor porcentaje de criminalidad a nivel global. En Latinoamérica 120.000 personas son asesinadas cada año¹⁷. Lo anterior no constituye un antecedente nuevo, y las cifras recientes reflejan que este fenómeno se encuentra en aumento. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que si se detectan 10 crímenes cada 100.000 habitantes, estamos en presencia de un fenómeno preocupante. Ahora bien, en la región los países con mayor tasa de criminalidad son: Colombia, con 65 muertes anuales por cada 100.000 habitantes; Honduras con 55, El Salvador con 45, Jamaica con 44 y Venezuela con 35. Las cifras más bajas se registran en Canadá, que tiene una tasa de 2 muertes anuales por cada 100.000 habitantes, Costa Rica, 4 y Estados Unidos 6,5.¹⁸

¹⁷ “La violencia en las Américas, un creciente problema de salud pública que puede prevenirse”, *Organización Panamericana de Salud (OPS)*, Washington (11 de junio de 2003), en <http://www.paho.org/spanish/dd/pin/ps030611a.htm>.

¹⁸ *Ibid.*



En Chile este flagelo ha aumentado como se aprecia en la figura anterior¹⁹, aun cuando en el contexto, el país figura con cifras bajas para la región, más propias de las tasas que se encuentran en Estados Unidos. Si analizamos ahora el Cono Sur de la región las cifras de criminalidad son las siguientes²⁰:

Cono Sur	7,4
Argentina	6,8
Chile	5,3
Paraguay	18,4
Uruguay	5,2

Se estima que el riesgo en el país respecto del control de la criminalidad estará condicionado por la capacidad estatal de lidiar contra este fenómeno en su dimensión local, pero especialmente por impedir que organizaciones criminales operen y se establezcan en el país, como parece indicar la tendencia y presencia de estas en otros estados de la región.

4. Consideraciones Finales

Existe evidencia que el escenario de seguridad internacional se ha transformado, a la fecha las amenazas a un Estado ya no sólo potencialmente pueden provenir de otro actor homologo,

¹⁹Citado por Mark A. Cohen y Mauricio Rubio en: Cohen, Mark A. y Rubio, Mauricio: "Violence and Crime in Latin America", *Consulta de San José 2007*, San José, Copenhagen Consensus Center and the Inter American Development Bank (October 22-26, 2007), p. 6.

²⁰ "Situación de salud en las Américas. Indicadores básicos 2006", *Organización Panamericana de la Salud* (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), (2006).



sino que fundamentalmente pueden provenir de organizaciones no estatales, cuyo accionar es de naturaleza transnacional y muchas veces de alcance global. Ello obliga a readecuar, a redefinir la forma en que se ha estructurado y reaccionado en contra de estas nuevas amenazas de alcance global y naturaleza transnacional. Al hacerlo conviene precisar que no todos los fenómenos constituyen un problema del ámbito de la seguridad. En el presente artículo se propone que sólo los de naturaleza violenta, intencional y que provoquen mortalidad, debieran corresponder estrictamente a la seguridad. De esta forma el uso de la fuerza en su modalidad interna y/o externa puede materializarse en forma más eficiente. Se reitera que ello no significa reconocer que el resto de los fenómenos, como la pobreza, exclusión social etc, aun cuando íntimamente relacionados, sólo crean las condiciones para que eclosionen fenómenos violentos propios de la seguridad.

Las fuerzas desatadas por el principal fenómeno del actual escenario internacional -la globalización- se encuentran impactando a los Estados, en forma directamente proporcional a su propio proceso de consolidación, generándole en consecuencia riesgos, amenazas, pero también oportunidades. Al hacerlo se ha borrado o desdibujado la antigua división entre los factores externos e internos. La criminalidad internacional es el mejor ejemplo de ello en Latinoamérica, ya que el crimen organizado detectado en un país posee redes y raíces bien establecidas más allá de sus propias fronteras. Ello obliga a adoptar políticas de cooperación multilaterales entre las diversas agencias y organismos de seguridad nacionales. Lo anterior, debe ser complementado por un esfuerzo, en la región de Latinoamérica, de invertir la actual dinámica crimen organizado versus Estado desorganizado.

La antigua modalidad, en el proceso inter-agencial, que consagraba la clasificación, el secreto y el compartimentaje de la información, debe flexibilizarse al abordar las nuevas amenazas ya que en este nuevo paradigma se requiere más que privilegiar la “necesidad del saber”, beneficiar la “necesidad de compartir información” a través de panoramas o bases de datos comunes. Las amenazas de naturaleza transnacional demandaran soluciones multilaterales, es allí donde la cooperación interna y externa se torna crucial como forma efectiva de neutralizar dichos fenómenos.

La modificación que requiere este nuevo paradigma internacional requiere complementar el modelo anterior, al hacerlo encuentra en las tecnologías de la información y de la comunicación, junto a la comunidad de expertos un excelente aporte que beneficia directamente la organización. Lo anterior demanda, a los tradicionales organismos estatales, abrirse hacia dichas comunidades par forjar una red de conocimientos que pueda mejorar sus análisis y procesos de alerta temprana.

Finalmente, se expresa que Chile se encuentra desde la perspectiva de la seguridad en un punto de inflexión, para dar satisfacción a los desafíos que le impone el actual escenario de seguridad global. Requiere de una transformación de sus instituciones y organizaciones de seguridad, para situarlas en sintonía con los actuales y futuros desafíos. Dicha transformación debiera centrarse en articular un efectivo proceso inter-agencial al interior del país, para posibilitar un proceso de toma de decisiones más efectivo entre las diversas organizaciones encargadas de la seguridad. Así como igualmente adherir a una estrategia de cooperación multilateral regional y global, en función a la naturaleza transnacional de las amenazas, para ser más efectivo en su neutralización. Dicha transformación debe ir a la vanguardia en comparación con las organizaciones que delinquen y su progreso debe sobrepasar a las organizaciones que debe neutralizar, única forma de adelantarse a los acontecimientos y no estar reaccionando. En ello tendremos posibilidades de revertir la ecuación crimen organizado versus Estado desorganizado.





DIALÉCTICA IDEOLÓGICA REGIONAL POR LA INTEGRACIÓN Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD

Arturo Contreras Polgati¹

Jefe de Investigación y Publicaciones de la Academia de Guerra del Ejército

Resumen:

Sudamérica vive un proceso político crecientemente ideologizado que es consecuencia de visiones de cooperación para el desarrollo y la seguridad incompatibles. Las instituciones subregionales de integración viven una crisis que difícilmente podrá ser resuelta por la UNASUR, ya que los Estados se debaten entre un proyecto que propicia una integración abierta al mundo sin exclusiones, basado en la democracia como forma de gobierno, el libre comercio como vía para el desarrollo, el respeto a los derechos humanos como ética política, y la observancia de la soberanía y del principio de no injerencia para la cooperación internacional, y otro, que propugna una integración cerrada centrada en el ámbito regional, e impulsa un proyecto socialista revolucionario transnacional que es democráticamente regresivo y esencialmente anti-norteamericano. La agresividad ideológica, verbal y la intervención en asuntos internos de otros Estados ha llegado a un nivel tal que, por primera vez desde el siglo XIX, se plantean hipotéticas guerras subregionales que afectarían a la estabilidad, la paz y la gobernabilidad en la región, ello en un contexto actual de presiones políticas para que los países y las instituciones de integración tomen partido, quebrándose así su neutralidad.

Palabras Clave:

Socialismo del siglo XXI, revolución bolivariana, geopolítica bolivariana, proyecto de federación andina bolivariana, recreación de la Gran Colombia, ALBA, FARC, presidentes Chávez, Uribe y Correa, desafíos de la UNASUR, crisis andina.

Title in English: "Regional Ideological Dialectic about Integration and Cooperation for Development and Security"

Abstract:

South America undergoes an increasingly polarized political process, which is the consequence of incompatible visions of cooperation for development and security. The sub-regional institutions of integration undergo a crisis which will probably not be solved by the UNASUR, as the States are following two radically different policies: the first, focuses on a world-open integration, based on democracy as the form of government, free trade as the recipe for economic development, respect for Human Rights as political ethics and the observance of the principles of sovereignty and of noninterference in the internal policy of foreign countries relative to international cooperation. The second, advocates a closed region-centered integration, and puts forward a transnational socialist and revolutionary project that is democratically regressive and essentially anti-USA. The ideological and verbal aggressiveness, and the intervention in the inner policy of other countries, have reached such a critical level, that for the first time since the XIXth century, hypothetical sub-regional wars come to be feared, that might eventually affect the peace, stability, and governability of the whole region, while the current context is one of political pressures to every country and integration's regional institution, to take sides, breaking thus their neutrality.

Keywords:

Socialism of the 21st century, Bolivarian revolution, Bolivarian geopolitics, Bolivarian Andean Federation project, recreation of the Great Colombia, Bolivarian Alliance for the Americas (ALBA), Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA), Colombian Revolutionary Armed Forces (FARC), Presidents Chávez, Uribe and Correa, Challenges of the UNASUR, Andean crisis.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹ Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Es coronel en retiro del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor y Profesor de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia. Magister en Seguridad y Defensa por la Universidad Complutense y en Ciencias Militares por la Academia de Guerra. Es graduado del Curso de Altos Estudios Internacionales de la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid, del Curso de Seguridad Internacional del Centro de Estudios de Seguridad del Asia-Pacífico y en Estudios de la II Guerra Mundial por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es jefe de Investigación y Publicaciones de la Academia de Guerra del Ejército. E-mail: arturocontrerasp@gmail.com .



1. Introducción

La Era post bipolar se inició en forma auspiciosa para la región. La globalización ofrecía grandes oportunidades para el comercio y para el desarrollo económico, y los polos de desarrollo más importantes del mundo –Estados Unidos de América, la Unión Europea y muchas potencias económicas del Asia Pacífico– abrieron espacios para negociar tratados de libre comercio (TLC) con los países en vías de desarrollo, basados en una serie de principios que se entendían que eran compartidos por todos.

Al término de la Guerra Fría, implícitamente quedó grabado en el inconsciente universal que en el proceso político internacional ya no se producirían más conflictos por diferencias ideológicas de fondo sino sólo de matices, de manera que el sistema de seguridad internacional emergente sería mucho más estable. En consecuencia, los eventuales conflictos serían limitados y no afectarían valores vitales del hombre, de las sociedades, de los Estados y de las culturas del mundo, inaugurándose una nueva Era de entendimiento para la solución pacífica de las controversias interestatales.

Los niveles de conflictividad post bipolar, sin embargo, demuestran que ello no pasó de ser una nueva ilusión del *pacifismo institucional activo*², que domina al sistema de seguridad mundial y que insiste en judicializar la política internacional, apartándose cada vez más de la lógica científica que explica la dinámica de conflictividad. Al respecto, Huntington relata una anécdota muy decidora, cuando refiere que “*la que sea probablemente una de las universidades más importantes del mundo, vetó a un profesor de estrategia, porque ahora ya no había guerras*”³.

Las bases de esa nueva era de cooperación y de estabilidad fueron sintetizadas en tres principios que se entendieron compartidos por todos y que, por lo tanto, tenían un carácter universal: el libre comercio como vía para el desarrollo, la democracia como forma de gobierno y el respeto a los derechos humanos como ética política. De tal manera, estos criterios fueron hechos suyos por muchos países, especialmente en occidente, que los elevó a la categoría de rectores de su política exterior y base para una cooperación internacional para el desarrollo y la seguridad basada en la confianza y en valores compartidos institucionalizados. Ejemplo de ellos son la Unión Europea y la propia Organización de las Naciones Unidas.

El origen de estos principios tiene su origen en el denominado “*Consenso de Washington*”, nombre que induce a error, ya que tal consenso no es el resultado de un acuerdo internacional ni tiene relación con la administración norteamericana, lo que ha generado un mal entendido que hoy es usado para descalificar dichos criterios presentándolos “*como una imposición del imperio, para mantener sojuzgados a los pueblos de América*”⁴. De hecho, fue J. Williamson –un analista perteneciente a un think tank independiente de Estados Unidos– quien denominó *Consenso de Washington* a una publicación suya en la que analizaba una

² Ver al respecto de este movimiento internacional a: Bobbio, Norberto, *et al.* (1993): *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, pp 1-116.

³ Huntington, Samuel (2003): *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Ed, Paidós, Buenos Aires.

⁴ Ver al respecto entrevista al vice presidente de Venezuela, Vicente Rangel a propósito de la III Cumbre Alternativa de los Pueblos de las Américas, *Radio Bolívar*, Caracas (7 de noviembre de 2005).



serie de relaciones político económicas para explicar la lógica de la política internacional post bipolar⁵.

Sin embargo su análisis, mucho más amplio por cierto, fue reducido a dicha trilogía, la cual se universalizó y los países americanos pronto siguieron el ejemplo de la Unión Europea que, en importante medida, ha desarrollado su política de colaboración internacional en base a ellos. En dicho contexto, los Estados del hemisferio suscribieron la *Carta Democrática Interamericana* el 11 de septiembre de 2001 y acordaron un nuevo concepto de seguridad hemisférico en la *Conferencia Especial de Seguridad de la OEA*, celebrada en México en octubre de 2003⁶. Se establecieron así criterios políticos, económicos y de confianza interestatal que permitían avanzar en procesos de regionalización sobre bases comunes para asumir, cooperativamente, los desafíos, retos, amenazas y oportunidades que la nueva situación presentaba para salir del subdesarrollo y mejorar los estándares de seguridad regional.

Sin embargo, dicha realidad distaba de ser homogénea tanto en materia de desarrollo como de consolidación estatal, lo que incidía en la gobernabilidad democrática de algunos países. Esto se tradujo en una serie de crisis internas que conllevaban una severa crítica a sus procesos políticos, de manera que algunos de ellos se replantearon sus modelos de desarrollo económico y sus regímenes político institucionales, dando origen a proyectos ideológicos de carácter transnacional –como el bolivariano– que han tensionado los procesos de integración regional y subregionales, provocando un disenso político y económico que ya deviene en crónico, y cuyos índices de conflictividad ha llevado a algunos Estados al borde de la guerra.

En la misma línea, determinados países del mundo andino están desarrollando una cultura de permanente enfrentamiento con Estados Unidos, a la vez que tratan de imponer y de hacer extensiva su visión y su causa a toda la región. En dicho proceso, las más variadas circunstancias resultan propicias para intervenir en los asuntos internos de otros Estados, violando los principios básicos del derecho y de las relaciones internacionales. Se genera así un escenario que contradice todo lo hecho hasta la fecha en materia de cooperación internacional para la seguridad y el desarrollo, situando a los Estados de la región en una encrucijada en la que tarde o temprano tendrán que definir su posición.

2. El Proceso

En la citada conferencia de seguridad hemisférica, los países americanos consensuaron un listado de hechos que representan los desafíos a la seguridad que afectan a la región. Su distinta naturaleza refleja, por una parte una problemática de desarrollo que incide en la estabilidad regional y en la gobernabilidad democrática, y por otra, aquellos factores estratégicos y de seguridad que reflejan la particular realidad de cada Estado.

En ese sentido, la visión de la seguridad común fue ampliada considerablemente, definiéndose una serie nuevas amenazas cuyas causas están más vinculadas al desarrollo económico, político, institucional y medio ambiental, que a la dinámica tradicional de los

⁵ Williamson, John: “Democracy and the “Washington Consensus”, *World Development*, vol. 21, Iss. 8 (August 1993), pp. 1329-36 .

⁶ “Acuerdos de la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica” *Organización de Estados Americanos* (OEA). Oficina de Información y Prensa, Ciudad de México (Octubre 2003).



conflictos convencionales que, hasta la fecha, han constituido la base funcional del sistema de seguridad interamericano.

Se formalizó así una nueva concepción de seguridad que considera como las principales causas de inestabilidad política y social a factores que se vinculan, principalmente, con déficit de desarrollo que impiden a los Estados satisfacer las necesidades integrales de sus respectivas sociedades, y cuyo diagnóstico permitiría enfrentar, en su origen, los problemas de inseguridad. Entre éstos destacan, la extrema pobreza, la exclusión social, la debilidad institucional, las (in) migraciones masivas y la degradación medio ambiental, entre otras explícitas consideraciones, aunque también se tuvo la prudencia de reconocer la vigencia de las amenazas tradicionales.

Todas estas circunstancias auguraban, hasta hace poco, la viabilidad de establecer convergencias para superar cooperativamente las nuevas amenazas a la seguridad común, y para aprovechar las oportunidades de desarrollo a través de la complementación económica, del interés común y de la existencia de una comunidad de valores compartidos. En consecuencia, esta nueva visión de la seguridad estaba llamada a presidir las iniciativas de integración que se estaban llevando a cabo en la región sudamericana, generando procesos en los que la confianza recíproca emergía como la clave del éxito para concretar una histórica aspiración de unidad.

3. El Contexto del Cambio y las Nuevas Visiones

Este cambio, aunque bastante tardío en comparación con los procesos europeos de integración, obedeció a la necesidad de asumir los desafíos de la globalización, respecto de los cuales las ideologías de la era bipolar no servían para explicar los nuevos fenómenos, así como la complejidad de las múltiples relaciones e interdependencias que se estaban produciendo.

La caída del Muro de Berlín, junto con dejar en evidencia el surgimiento de una sociedad internacional definitivamente global, permitió que ésta empezara a ver, pensar y actuar en el mundo de una forma diferente, como un todo, y que comenzara a revertir la fragmentación estatal a través de una dinámica de integración sin precedentes que comprende una amplia gama de funciones sociales y políticas. En este sentido, el muro no sólo simbolizaba la división ideológica de la humanidad, sino que también interfería en nuestra capacidad para comprender integralmente los procesos políticos internacionales. De hecho, no permitía concebir al mundo como una comunidad interdependiente que era influida, en todo orden de cosas, por los procesos políticos, sociales y económicos estatales, los cuales trascendían a la dialéctica ideológica entre la democracia y la libertad por una parte, y el totalitarismo socialista por otra.

Thomas Friedman⁷ describe este hecho señalando que “...hasta 1989 se podía tener una política del este o una política occidental, pero era impensable una política global [...] éramos simplemente incapaces de tener una visión global de nuestro futuro”.

Esta observación permite deducir cómo el encadenamiento de los procesos políticos, tanto internos como internacionales, se precipitó hasta casi anular las holguras de tiempo que

⁷ Friedman, Thomas (2.000): *La Tierra es Plana*, Madrid, MR. Editores, p. 60.



otorgaban las distancias geográficas. Como resultado, la incertidumbre y la (des) confianza, se transformaron en los factores dominantes de la globalización y de los consecuentes procesos políticos de cooperación y de integración regional.

La amplia gama de factores que intervienen en el proceso de globalización y la densa red de relaciones e interdependencias que éstos generan, debió bastarnos para vislumbrar los efectos recíprocos que las decisiones políticas estatales tienen en la vida de los pueblos. Esta circunstancia –en un contexto regional caracterizado por diversas asimetrías– obliga a dimensionar los alcances políticos y estratégicos que tienen dichas decisiones, especialmente cuando ellas entran en contradicción con la comunidad de valores en que se sustenta la seguridad internacional contemporánea: la democracia, el libre comercio, el respeto a los Derechos Humanos y la transnacionalización de los fenómenos políticos, sociales y económicos.

De tal manera, no basta con proclamar la multi dimensionalidad de la Seguridad Hemisférica actual. Hay que concretarla y establecer las relaciones de causa y efecto entre sus contenidos políticos e ideológicos, efectuando un seguimiento de las interacciones entre los Estados en función de la comunidad de valores que se supone que representan, evaluando constantemente la eventualidad de que surjan incompatibilidades que puedan dar origen a conflictos que comprometan la seguridad y el desarrollo regional en su conjunto.

4. Opinión Pública, Ideología y Política Internal y Exterior

En tal sentido, la consolidación de la democracia es inherente al desarrollo de una sociedad civil consciente y participativa, cuyo creciente protagonismo político y económico –fuente de la soberanía contemporánea y piedra angular de la democracia moderna– se manifiesta en la proliferación de instituciones, organizaciones intermedias y actividades que, como expresión de la diversidad social y del reparto del poder, participan activamente tanto en los procesos políticos internos como internacionales.

El fenómeno en sí no es nuevo. De hecho, en las sociedades democráticas, desde hace mucho tiempo el Estado no detenta el monopolio de las relaciones internacionales, y considera a la opinión pública en la formulación de sus políticas públicas, incluidas las de Exterior y de Defensa. Similar consideración prestan estas sociedades a los actores internacionales que influyen en las relaciones interestatales, y a los efectos que éstas tienen en el sistema de seguridad internacional y en los actores de la sociedad internacional.

De tal manera, cada vez existe una mayor interdependencia entre la política interna y exterior de los Estados, las cuales, reflejando las dos dimensiones de una misma realidad política, se determinan recíprocamente, como resultado de un proceso en el cual la sociedad civil y la opinión pública juegan un rol político muy importante, cuando no condicionante de dichas políticas. De tal manera, estas políticas se manifiestan bajo la forma de un equilibrio que refleja la estabilidad institucional del Estado, o bien a través de la alternancia en la primacía de una sobre la otra según la dinámica de la política doméstica, lo cual tiene una influencia distinta según se trate de democracias reales o de dictaduras que ostentan un formalismo democrático para legitimar su totalitarismo.

En las democracias reales, en las que el ciudadano y la sociedad civil son actores activos de los procesos estatales, las certezas que derivan de dicha interdependencia son fundamentales



para la construcción de confianzas y para establecer objetivos amplios de cooperación para el desarrollo y la seguridad, lo que depende, en importante medida, de la estabilidad de las políticas de Estado.

En dicho contexto, altos niveles de democracia, asociados con grados equivalentes de estabilidad institucional y de gobernabilidad, lejos de constituir factores de incertidumbre lo son de estabilidad, ya que favorecen políticas estables que estimulan la cooperación y la confianza mutua en la solución de los problemas de desarrollo y de seguridad comunes, con una visión estratégica de largo plazo. El tiempo deviene así en un factor clave para el desarrollo de los procesos de integración, a la vez que deja en evidencia la relación que existe entre el tiempo que demanda la construcción de confianzas y la estabilidad de las relaciones basadas en políticas de Estado.

En cada paso que se da en materia de cooperación o de conflicto, en cada transición a un nuevo estadio de desarrollo de estas dos dimensiones de las relaciones sociales y políticas, los Estados ponen en juego aspectos políticos vitales. Ello requiere de sólidas percepciones de confianza y de seguridad basada en principios compartidos, no sólo entre los Estados y gobiernos, sino también entre las respectivas sociedades que son, en definitiva, las que legitiman o no las políticas gubernamentales. Esta circunstancia es clave para comprender la viabilidad de los procesos de integración y de cooperación para el desarrollo y la seguridad que se están llevando a cabo en la región, ya que sus ciclos de evolución son el resultado del efecto que ejerce sobre ellos la política interna de cada país.

El caso europeo es un buen ejemplo para explicar la situación por la vía del contraste. A partir del Tratado del Acero y del Carbón en 1951, los europeos lograron socializar sus confianzas recíprocas a través de un proceso de culturización de largo plazo, que finalmente permitió a sus ciudadanos superar sus recelos históricos. En Sudamérica ese proceso no se ha dado, y, por el contrario, los perdedores de la Guerra Fría, una vez que superaron el estupor del derrumbe de los socialismos reales, retomaron su discurso ideológico impulsando procesos políticos que tienden a reconcentrar el poder en el Estado⁸ en desmedro de la sociedad civil, lo cual constituye una indicación de regresión democrática en la región, a la vez que presenta notorios síntomas de contradicción con el respeto a los Derechos Humanos⁹.

No obstante, es necesario reconocer que la estabilidad en las políticas de Estado no es un atributo exclusivo de las democracias reales, ya que ésta se verifica también en las **dictaduras**, cuyas políticas son generalmente rígidas y por lo tanto predecibles con un importante grado de certeza, razón por la cual la relación seguridad–incertidumbre depende, en importante medida, de los postulados de su discurso ideológico.

⁸ Ver los objetivos explícitos de la ideología bolivariana que comparten países como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Cuba. Sobre el particular, ver: Programa *Aló Presidente*, 27 de marzo de 2007. En él, el Presidente venezolano afirmó: “*El Socialismo de Venezuela y sus aliados se construirá en concordancia con las ideas originales de Carlos Marx y Federico Engels*”. El proceso de expropiaciones se inició en Venezuela en 2001 con el latifundio y ha sido progresivamente ampliado a través de intervenciones y de la no renovación o cese de concesiones a empresas de diverso tipo, incluidos medios de comunicación social. Ver detalle en <http://es.wikinews.org> Wikinoticias. En Bolivia el proceso comenzó en 2006 con el rubro energía, y se han instituido facultades gubernamentales para nacionalizar, estatizar y expropiar, diversos tipos de bienes y servicios: “Asamblea Constituyente Promueve Economía Comunitaria que Menoscaba Iniciativa Privada”, *Diario La Razón de Bolivia*, 23 de julio de 2007. Un proceso similar está llevándose a cabo en Ecuador.

⁹ “Hugo Chávez se compromete a seguir la lucha revolucionaria de Fidel Castro”, *El Mercurio de Santiago*, 28 de julio de 2007, p. 6, citando a la Agencia France Press que consigna textualmente un mensaje al presidente de Cuba: “*Ya lo he dicho, Fidel: Yo asumo el compromiso de continuar tu lucha, tu batalla interminable ...*”



El problema se verifica, en consecuencia, en la interacción entre actores que sustentan principios políticos no integrables, lo cual incide en sus relaciones de cooperación, tema que en la actualidad repercute en todos los ámbitos de la vida política, social, económica y militar, circunstancia que explica los esfuerzos de la sociedad internacional para consolidar una comunidad de valores explícitos basada en la democracia como forma de gobierno, en el libre comercio como vía para el desarrollo y en el respeto a los Derechos Humanos. Esta trilogía – en el contexto del respeto a las soberanías estatales y al principio de no intervención en los asuntos internos de terceros Estados– constituye una de las claves de la cooperación y de la integración para el desarrollo, así como para la seguridad internacional contemporánea.

En las **democracias formales** –caracterizadas por el personalismo de la autoridad, por el monopolio de la representación por un partido, por el ejercicio de elecciones periódicas y por la reducción sistemática de la participación de la sociedad civil en los procesos políticos y económicos para la solución de los problemas de desarrollo y de seguridad– los niveles de incertidumbre aumentan o disminuyen de acuerdo a factores coyunturales, lo que se traduce en grados de confiabilidad y de certeza inestables que disminuyen las posibilidades de cooperación de largo plazo. Se favorecen así relaciones basadas en objetivos más inmediatos, cuya consecución se desarrolla en un contexto en el que adquieren relevancia las relaciones de poder y de disuasión, así como la definición de intereses de cooperación precisos.

De tal manera, los procesos de integración y de cooperación sudamericano se encuentran fuertemente influidos, cuando no determinados por los niveles de confianza que generan los dichos de los gobernantes y los actos de Estado de los países, los cuales suelen reflejar sus respectivas visiones y objetivos geopolíticos y geoestratégicos.

5. El Proceso Político Regional y la Situación de la Integración Sudamericana

En una perspectiva histórica, desde su independencia los Estados sudamericanos vienen experimentando iniciativas de integración y de cooperación política y económica para mejorar sus posibilidades de desarrollo y de seguridad. Sin embargo, la situación que plantea la globalización es hoy muy diferente. El aprovechamiento de las oportunidades que ella brinda y el establecimiento de nexos comerciales amplios con los principales polos de desarrollo mundial, pone una vez más a Sudamérica ante la encrucijada de avanzar o retroceder en un proceso de integración que le permita construir una forma de unidad, de integración y de complementación económica, física y política, que le posibilite desarrollar sus potencialidades y aprovechar sus ventajas comparativas, con pleno respeto de las soberanías individuales de los Estados.

Figura 1. Cuadro del PGB mundial en 2004¹⁰

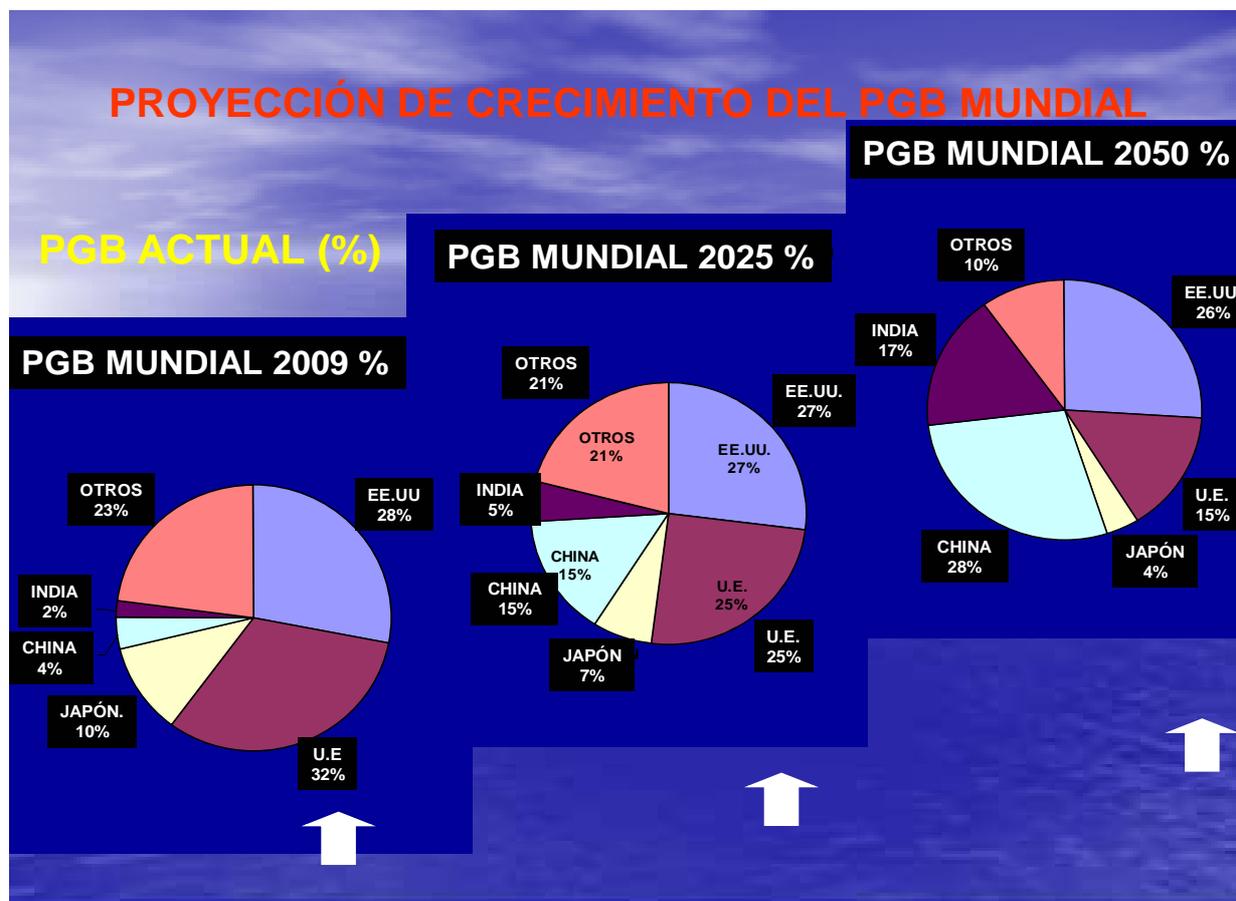
PAÍS	% PGB MUNDIAL	OBSERVACIONES
Estados Unidos de	27%	La economía más grande del

¹⁰ Fuente: Latorre, Gustavo (2008): *Distribución de Porcentajes del Producto Geográfico Mundial Bruto (PGB) y su proyección al 2025 y 2050*, Santiago, Cátedra de Economía de Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Los porcentajes han sido redondeados al dígito inferior y son, por lo tanto, aproximados.



América		mundo.
Unión Europea	31%	27 países
Japón	9%	Segunda economía individual.
Latinoamérica	6%	Incluye a México y Brasil.
Resto del mundo	27%	Considera a China, India, Rusia África y Australia, entre otros.
Venezuela	0,46%	
Chile	0,40%	

Figura 2. Cuadro comparativo del PGB mundial actual y de su proyección a 2025 y 2050¹¹



Las tendencias del crecimiento económico señaladas en las figuras 1 y 2, representan un futuro escenario mundial que deja en evidencia las opciones reales que se abren para Sudamérica y cuál será su situación de contexto. Un somero análisis de las tendencias deja en evidencia que:

- 1) El crecimiento económico de las potencias emergentes conllevará un mayor compromiso político de ellas con la mantención de la paz y de la seguridad internacional;
- 2) Dicho compromiso irá acompañado por el crecimiento equivalente de sus respectivas estaturas estratégicas para respaldar dicha responsabilidad;
- 3) La significación económica de Latinoamérica decrecerá hasta diluirse en el resto del mundo. No obstante, ella cobrará relevancia como proveedora de recursos naturales y, eventualmente, llegará a ser un objeto en disputa para respaldar tales niveles de crecimiento; y
- 4) Occidente no será el mismo, con Sudamérica que sin ella.

¹¹ *Ibid.*



De tal manera, si efectivamente los Estados de la región están resueltos a superar cooperativamente las amenazas emergentes que se originan en déficit de desarrollo, deben integrarse al mundo y superar sus divisiones políticas así como los viejos conflictos y las nuevas desconfianzas que se derivan de proyectos geopolíticos, de base ideológica, que están incidiendo en sus procesos de integración. En dicho contexto, los países sudamericanos participan en diferentes instancias de integración, algunas de ellas incompatibles, conformando complejas redes de cooperación que dificultan la superación de las crecientes divisiones existentes.

Así, en el ámbito de la cooperación económica N-S, están la iniciativa norteamericana para un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) –la cual, finalmente fracasó como proyecto colectivo, pero que ha terminado materializándose en acuerdos bilaterales– y su contrapartida ideológica, conocida inicialmente como Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)¹², hoy transformada en Alianza Bolivariana para las Américas¹³, liderada por Venezuela, y que en la actualidad incluye a los siguientes países de Centro América, El Caribe y Sudamérica: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Las Granadinas, Nicaragua y San Vicente.

En el plano sudamericano, están la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR y la recién creada Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) que es la más ambiciosa en términos políticos y estratégicos, ya que considera un Consejo de Defensa Sudamericano. Todas ellas reflejan realidades geográficas y geopolíticas que se suman a una serie de acuerdos vecinales que también buscan la complementación de las economías estatales. Sin embargo, tanto el MERCOSUR como la CAN, presentan dificultades para la solución de sus conflictos internos algunos de los cuales han devenido en crónicos, como es el caso de la “*crisis de las papeleras*”¹⁴ del MERCOSUR.

Una mención especial amerita la trans nacionalización de las amenazas asimétricas armadas que se está produciendo en la región andina, como comprueba la Crisis Andina de marzo de 2008, en la que la alianza entre la subversión comunista de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el crimen internacional organizado y el narcotráfico, se ha extendido y comprometido con sus operaciones o acción política la neutralidad de Ecuador y Venezuela, tendiendo un manto de duda, a la vez que de certeza, respecto del verdadero rol que están jugando estos países en una guerra interna en la que la subversión comunista se define, desde el año 2000, como bolivariana¹⁵. Esta situación situó en el umbral de la guerra a Colombia con Venezuela y Ecuador en marzo de 2008.

Así, el proceso político sudamericano denota la existencia de dialécticas e incompatibilidades ideológicas por el liderazgo y por el desarrollo de proyectos geopolíticos internacionales que explicarían la tendencia de los países a diluir sus esfuerzos de integración en diferentes entidades, sin tener que optar por una u otra alternativa, ya que, de hacerlo, se

¹² Bossi, Fernando: “¿Qué es el ALBA?”, *III Cumbre de los Pueblos*, Mar del Plata, (3 de noviembre de 2005). Ver también www.alternativabolivariana.org.

¹³ Transformada en tal en julio de 2009, contempla el desarrollo de una dimensión militar con la creación de una Escuela de Defensa. Ver www.eldeber.com.bo2009.

¹⁴ Se refiere al conflicto argentino uruguayo por la construcción, por parte de Uruguay en las orillas del río fronterizo internacional del mismo nombre, de una planta de celulosa que Argentina y grupos ambientalistas consideran contaminante.

¹⁵ Ver al respecto www.fracep.org



profundizarían los conflictos existentes. Tal fue lo que sucedió, por ejemplo, con el retiro de Venezuela de la CAN¹⁶ o la agitación social en Ecuador por la firma del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, el cual finalmente desahució adhiriendo al proyecto geopolítico bolivariano¹⁷.

La creciente influencia de esta ideología, se caracteriza por promover una activa política anti norteamericana –en su doble dimensión anti liberal y anti conservadora o neo conservadora– indigenista y revolucionaria, en el marco de un proyecto geopolítico de unificación andina que busca, explícitamente, la reconstrucción de la Gran Colombia¹⁸ y establecer una integración cerrada centrada en la región. Las bases doctrinarias de este proyecto, reeditan, no sólo el sueño bolivariano decimonónico al que Chile puso fin en la guerra contra la Confederación Perú Boliviana (1836–1839), sino que presiden la lógica de una dialéctica ideológica de una época bipolar que se creía superada.

En dicho contexto, tarde o temprano la UNASUR deberá pronunciarse formalmente sobre los contenidos de la comunidad de valores que representan la Cláusula Democrática y los principios de democracia como forma de gobierno, de libre comercio como vía para el desarrollo y el respeto a los Derechos Humanos como ética política. Igual cosa deberá hacer respecto del objetivo geopolítico de la integración sudamericana E–O, heredada de la CSN, la cual tenía por finalidad permitir a las naciones del Atlántico y del Pacífico acceder a los mercados del Asia–Pacífico, de Europa y de ambas costas de los Estados Unidos, a través de una red de comunicaciones transversales que llevaría al corazón de Sudamérica los beneficios de la civilización y del progreso global, beneficiando tanto a los países mediterráneos como a las poblaciones de la Amazonía y de la región andina que se encuentran limitados en su contacto físico con el mundo. Este proyecto de integración pretendía aprovechar las oportunidades comerciales que representa un comercio abierto al mundo sin exclusiones.

Como contrapartida, el proyecto geopolítico bolivariano propugna, sobre la base de la misma red de comunicaciones (ver figura 3) una integración cerrada centrada en la región, limitando los términos de intercambio a economías afines, excluyendo, tanto como sea posible, a aquellas que denomina capitalistas e imperialistas¹⁹.

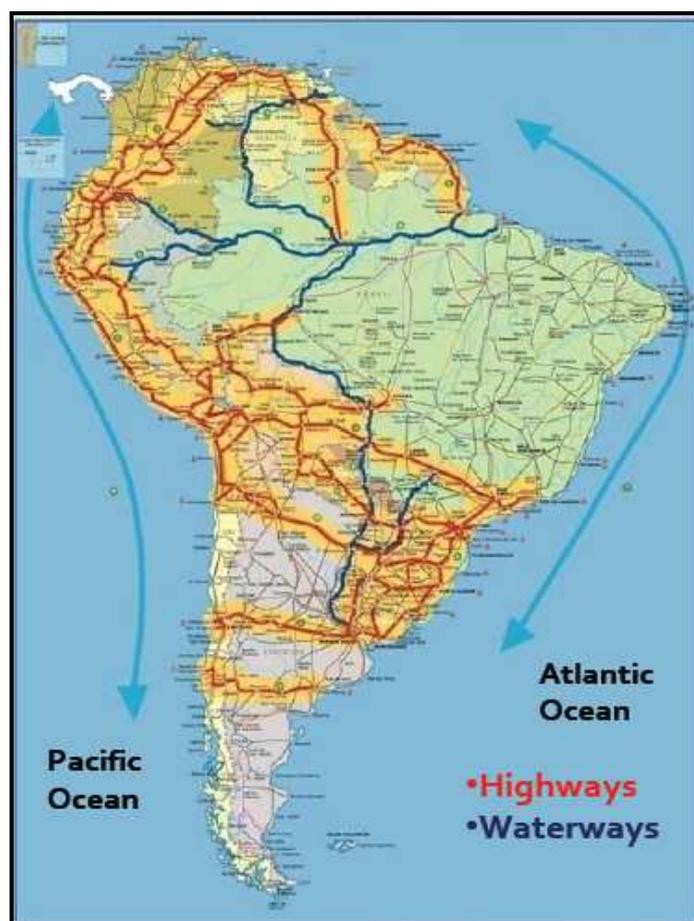
¹⁶ El 21 de abril de 2006, el Presidente de Venezuela ratificó su decisión irrevocable de retirarse de la CAN, “*porque Colombia y Perú firmaron tratados de libre comercio con el imperio*”. Ver: *Cable Agencias*, 21 de abril de 2006 o *portal RPP Noticias*, misma fecha en www.rpp.com.pe.

¹⁷ Ver: informe de Giselle Jácome, *VOAnews*, en www.voanews.com.

¹⁸ Ver: “Discursos del presidente Chávez”, *Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores* (MPPRE), en www.mre.gov.ve. Ver también: Taylhard, Adolfo R.: “La Gran Colombia Bolivariano–Socialista”, 27 de marzo de 2008, en www.adolfotaylhard.net.

¹⁹ En junio de 2008 la CAN no pudo alcanzar un consenso interno para la firma de un tratado de asociación con la Unión Europea, similar al que tiene con Chile, debido a la oposición de Ecuador y Bolivia que lo calificaron de neo colonialista. Ver al respecto www.can.org

Figura 3



Proyecto sudamericano de integración de infraestructura

Ambas concepciones geopolíticas se manifiestan en las dos direcciones perpendiculares que sigue el proceso de integración sudamericano: 1) La E-O, que une a los océanos Pacífico y Atlántico a través del desarrollo de líneas de comunicaciones paralelas que materializan la proyección natural de Sudamérica hacia el Asia, Europa y Estados Unidos, integrándola al comercio mundial; y 2) La N-S, que sigue una línea continental interior de vertiente del Pacífico, y que responde al proyecto geopolítico bolivariano que conforma el eje ideológico La Habana, Caracas, La Paz, al cual se ha sumado Ecuador, el cual corta perpendicularmente a la anterior, y respecto del cual existe incertidumbre respecto del rumbo que seguirán Argentina, Brasil y Paraguay, aunque el gobierno de este último país ya ha expresado sus simpatías con el proyecto bolivariano.

La superación de estas visiones geopolíticas incompatibles, constituye un desafío de gran trascendencia para incorporar al progreso a vastas fronteras interiores que constituyen espacios vacíos, en los que la alianza estratégica entre la subversión guerrillera comunista, el crimen organizado y el narcotráfico operan desde mediados de los años 80, disputando por las armas a algunos Estados, que no adhieren al socialismo marxista leninista –concretamente Colombia y Perú²⁰– la legitimidad de su autoridad con los consiguientes efectos para la seguridad, la estabilidad y la integración regional.

²⁰ En el caso peruano asistimos desde 2006 a la refundación del grupo terrorista Sendero Luminoso. Ver al respecto www.hoytecnologia.com/noticias/Peru_Sendero_Luminoso.



Otro factor de riesgo asociado a la ideología bolivariana, es el incremento de corrientes etno indigenistas y anti sistema de carácter transnacional, que desafían abiertamente, no sólo la autoridad del Estado tradicional como legítimo representante del bien común en diversos países, sino que también ha establecido vínculos de cooperación política con Irán introduciendo en la región una variable político–estratégica inédita, toda vez que la expansión de la cooperación islámica hacia otros países del llamado eje bolivariano²¹, fortalecerá una presencia anti occidental que no beneficia ni la unidad ni la seguridad regional.

A ello se agrega su esfuerzo para reemplazar en la región a la influencia occidental, concretamente de Estados Unidos, por la de China, creando con ella lazos políticos, económicos y estratégicos de insospechada trascendencia para un mundo que transita, hacia un sistema multi polar. No se trata, en consecuencia, de liberarse de una hegemonía para restaurar una libertad supuestamente perdida –que no es más que un slogan marxista remanente de la Guerra Fría– sino de reemplazarla por otra que no sólo no sólo no comparte sino que es contraria a los valores occidentales tradicionales de libertad y de democracia.

En un contexto global, parece claro que el interés de China en la región no sólo persigue equilibrar sutilmente la influencia de Estados Unidos en su propio hemisferio, de la misma forma que éste país lo hace en Asia, sino, especialmente, asegurarse desde la región el abastecimiento de los recursos naturales que requiere su acelerado crecimiento, tal como demuestran las figuras 1 y 2. Sin embargo, para el proyecto geopolítico bolivariano²², su objetivo explícito es obtener el apoyo de China, así como de Rusia, para materializar su revolución socialista transnacional, estableciendo un nuevo balance estratégico regional y una nueva correlación de poder N–S. Interesante resulta, para comprender esta asimétrica complementariedad de objetivos, incursionar en los conceptos de proyección del *soft power* y en la teoría de la Guerra Irrestricta que forman parte tanto de la política exterior china como de su concepción estratégica de defensa²³.

De no producirse en el futuro mediano un entendimiento razonable sobre estos problemas –así como una oportuna moderación de las conductas que atentan contra los principios de soberanía y de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, que son una de las bases en que descansa la confianza recíproca– las perspectivas de una efectiva integración en Sudamérica tiene altas posibilidades de frustrarse, arrastrando consigo el vital proyecto de unión de las vertientes interoceánicas.

En dicho contexto, las circunstancias actuales amenazan no sólo el desarrollo de una unidad exenta de hegemonías, la cual constituye un ideal histórico desde la independencia, sino las posibilidades de avanzar cooperativamente en la solución de los graves problemas sociales y económicos que afectan la paz, la estabilidad, la seguridad y la gobernabilidad democrática en la región, objetivos éstos que trascienden a las legítimas diferencias políticas e ideológicas que tienen los Estados, pero que pierden toda legitimidad cuando devienen en proyectos geopolíticos transnacionales que comprometen la soberanía de terceros países.

Más aun, cuando la ideologización potencia factores de riesgo transnacional o ésta adquiere dimensiones hegemónicas, ésta se transforma en una fuente de conflictos que

²¹ “Editorial”, *Diario El Mercurio de Santiago*, 11 de marzo de 2007, p. 3.

²² Ver al respecto de la revolución bolivariana www.aporrea.org.

²³ Liang, Quao & Wang Wiangsui (1.999): *Unrestricted Warfare*, Beijing, PLA Literature and Arts Publishing House, pp. 152-69.



compromete la viabilidad de los proyectos colectivos de integración y de cooperación para el desarrollo, afectando gravemente a la paz, la gobernabilidad y la seguridad regional.

De tal manera, la secuencia de crisis internacionales que se han sucedido desde 2003 hasta la fecha, no deja lugar a dudas de que la región está transitando desde un proceso político que generaba hipótesis vecinales de conflicto de carácter limitado, a uno dominado por hipótesis de guerra que involucran a varios Estados. En tal sentido, el mundo andino vive una crisis crónica que hace de él un espacio de alta inestabilidad, circunstancia que implica un difícil desafío para la recién creada UNASUR, para el liderazgo regional de Brasil y para la neutralidad del resto de los Estados sudamericanos, pero por sobre todo, para la conservación de la paz.

6. El Panorama Estratégico

Desde el punto de vista estratégico, el proceso político regional muestra una profunda polarización ideológica, la cual ha llevado a Colombia, Venezuela y Ecuador a protagonizar una serie de crisis internacionales que los han puesto al borde de la guerra, como fue el caso de la crisis andina de marzo de 2008. Ello es una consecuencia de la transnacionalización de las FARC y sus aliados, respecto de los cuales la neutralidad y prescindencia de la Alianza Bolivariana se presenta difusa.

Desde entonces, las relaciones entre estos países se mantienen en tensión constante como consecuencia del éxito que está teniendo Colombia con su *Estrategia de Seguridad Democrática* contra su agresor asimétrico, pero, especialmente, debido a que se siguen conociendo antecedentes de los nexos que las FARC mantenían o mantienen con o en Venezuela y Ecuador, y otros países de la Alianza Bolivariana. A medida que las ramificaciones internacionales de las FARC salen a la luz pública, estas son consideradas por Colombia como violaciones a su integridad política y a la prescindencia que deben observar sus pares de la región, en tanto que Venezuela y Ecuador las descalifican como “*patrañas inventadas por el imperio*”²⁴. Se produce así un diálogo de sordos que amenaza con expandir el conflicto al resto de Sudamérica.

La crisis más reciente se produjo por la decisión soberana de Colombia de permitir a fuerzas norteamericanas el uso de siete de sus bases militares, en el marco de la cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico, actividad ilícita que constituye una de las fuentes de financiamiento a las FARC. Esta autorización ha sido motivo para tratar de forzar una intervención regional en los asuntos internos de Colombia, hasta el punto que el presidente venezolano impuso el tema en la UNASUR, señalando, fuera de tabla, que “*vientos de guerra*”²⁵ se ciernen sobre la región. Un eventual intervencionismo colectivo sobre la materia fue descartado, luego que el presidente colombiano Álvaro Uribe viajó previamente a diversos países sudamericanos a explicar las razones de su país para autorizar el uso de dichas bases.

²⁴ Ver al respecto *Cable Agencias*, del 1 al 12 de agosto de 2009, relativos al reclamo presentado por Colombia a Suecia debido a que cohetes antitanque de fabricación sueca fueron capturados a la guerrilla de las FARC. Suecia respondió diciendo que esas armas habían sido vendidas a Venezuela en 1998, y que pediría explicaciones a Caracas por tal situación. Otra información controversial, dice relación con los supuestos aportes económicos que las FARC habrían hecho a la campaña presidencial del presidente Correa de Ecuador y el correspondiente desmentido que hizo el nuevo cabecilla de las FARC. Ver al respecto www.eluniversal.com y otros medios en la red.

²⁵ *Ibid.* y “Entrega de la presidencia *pro t mpore* de la UNASUR de Chile a Ecuador”, *Cable Agencias*, 11 de agosto de 2009.



Lo grave del caso, es que la UNASUR ha cedido a la tentación de intervenir en las decisiones soberanas de Colombia, en tanto que guarda silencio frente a los acuerdos militares de Venezuela con Irán, Rusia y China, asumiendo desde un principio una política de doble estándar que no augura nada bueno para la paz y la convivencia regional.

Otro factor de división surge de la pretensión del eje bolivariano de transformar en regional su “guerra fría” con Estados Unidos, lo que lo lleva a instrumentalizar con dicho propósito a todos los foros de cooperación regional para el desarrollo y la seguridad, como ejemplifican los casos de la OEA, de la CAN y de la UNASUR, a la vez que presionan de diferentes formas a Estados que tienen sólidas y buenas relaciones con dicho país. Esta cada vez más frecuente actitud, afecta los intereses de países como Perú, Colombia, Chile y Uruguay, que tienen un comercio abierto al mundo sin exclusiones, y han suscrito acuerdos comerciales preferenciales o tratados de libre comercio con Estados Unidos, y no tienen razones de ninguna especie para ponerse en contra de él.

Así mismo, la actitud bolivariana ha generado disensos también en el MERCOSUR, donde los congresos de Brasil y Uruguay no han dado su consenso para la incorporación de Venezuela, lo que les ha hecho objeto de agravios por parte del presidente venezolano, práctica que ya se ha transformado en un hábito en él, con los consiguientes efectos en el proceso político regional y en la opinión pública de los países ofendidos.

En síntesis, la situación es altamente conflictiva, de manera que ante la eventualidad de una escalada y ante las presiones bolivarianas para la regionalización del conflicto, los países sudamericanos no tienen más opción que adoptar una posición pragmática en beneficio de sus propios intereses de paz, de estabilidad y de seguridad nacional, o bien optar por un alineamiento ideológico que conllevará la internacionalización de la revolución socialista bolivariana y una ruptura definitiva entre el norte y el sur.

Como sea, la supervivencia de la UNASUR –que difícilmente podrá superar las contradicciones internas que no pudieron subsanar ni la CAN ni el MERCOSUR– dependerá de su neutralidad y pragmatismo para gestionar el conflicto planteado, lo que estará sujeto a la firme prescindencia de los países de la región. Por su parte, la actitud y posición que asuma Brasil será la prueba más trascendente tanto para su liderazgo regional como para sus aspiraciones globales²⁶, ya que nunca, ni siquiera durante la Guerra Fría, la conservación de la paz sudamericana y de la independencia de los países había estado tan amenazada como ahora por un proyecto ideológico hegemónico de carácter transnacional.

7. Conclusiones

El éxito en asumir los desafíos y aprovechar las oportunidades de seguridad y de desarrollo que tiene la región, no sólo depende de la superación de las diferencias históricas que mantienen fragmentada a la región, sino de la evaluación realista de los efectos políticos e institucionales regresivos que plantea un emergente y agresivo ideologismo de izquierda, cuya concepción política y de desarrollo presenta puntos de fricción con la soberanía nacional y con la comunidad de valores que explícitamente han adoptado los Estados sudamericanos.

²⁶ Especial relevancia tiene esto para sus aspiraciones de integrarse al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, si se considera el decrecimiento de la importancia relativa de la región de acuerdo a las tendencias que nos indican las figuras 1 y 2.



En tal sentido, Sudamérica vive una vez más una coyuntura histórica en la que los países se verán forzados, tarde o temprano, a elegir entre una geopolítica de base ideológica que propicia una integración cerrada, centrada en la región y que es contraria al curso de la historia; y el pragmatismo de una geopolítica amplia y respetuosa de la diversidad que demanda una integración abierta al mundo sin exclusiones, y que privilegia una cooperación este-oeste y norte-sur. Tales son las alternativas que tienen los Estados sudamericanos para superar un subdesarrollo crónico, que pareciera estar estructuralmente ligado a los principales factores de inseguridad que los afectan.

Especial preocupación revisten las indicaciones de regresión democrática que se observan en la región, las cuales no tienen una relación de causalidad con la pobreza y la violencia política y/o social que la sustenta, como postula el ideologismo emergente y algunas de las nuevas amenazas –como la alianza entre la subversión comunista, el terrorismo y el crimen organizado– ya que más que tener relación con la desesperanza de una vida mejor, la tiene con el aprovechamiento que hace de esta frustración el resentimiento ideológico de una visión socialista del mundo que, habiendo colapsado bajo el peso de sus propias contradicciones y crímenes durante la Guerra Fría²⁷, aun lucha por sobrevivir, y encuentra en Sudamérica las condiciones adecuadas para ello.

Este es un gran escollo a superar en el proceso de integración interna de Sudamérica y de ésta al mundo, el cual, de fracasar, conllevará un aumento de las diferencias entre el norte y el sur, y una nueva oportunidad perdida para salir del subdesarrollo, circunstancia en la cual los estándares de seguridad, con toda certeza, presentarán índices de deterioro que tendrán creciente incidencia en la paz, la estabilidad, la libertad y la gobernabilidad de la región.

Otro factor a considerar radica la conexión islámica de la geopolítica bolivariana, la cual obedece a la expresión más radical de su ideología anti norteamericana. En dicho contexto, la situación más extrema que podría producirse en la región, es que el terrorismo internacional decida efectuar acciones terroristas de profundo impacto político y psicológico en las sociedades que no siguen una línea de acción anti norteamericana, con la finalidad de provocar un cambio en la orientación en sus procesos políticos o en el sentir de la opinión pública, tal como sucedió con los atentados del “11 M” en Madrid, explotando en su beneficio las distancias psicológicas y culturales que separan al norte y el sur.

En síntesis, Sudamérica enfrenta una disyuntiva geopolítica que es clave para su futuro. La solución de sus problemas de seguridad pasan, necesariamente, por la superación de sus déficit de desarrollo y de Estado, cuyas posibilidades de éxito dependen, en importante medida, de la correcta elección entre las opciones de cooperación y de integración señaladas, las cuales presentan contrariedades evidentes. No obstante, existe también una tercera vía, la cual está constituida por una política independiente de integración al mundo con todos los inconvenientes de convivencia local que ello puede acarrear. En efecto, esta opción requiere de una sólida conciencia de soberanía, de identidad y de seguridad nacional y, por cierto, de un nivel adecuado de poder que la sustente, ya que su eventual materialización conlleva el riesgo de ser sometido a diferentes grados de aislamiento o de hostilidad regional que harán imperioso el desarrollo de políticas de disuasión basadas en capacidades estratégicas.

²⁷ Ver al respecto: Courtois, Stéphane, Vidal, César *et al.* (1998): *El Libro Negro del Comunismo*. Barcelona, Ed. Planeta. En esta obra, un grupo de historiadores e investigadores universitarios, consigna “continente por continente, país por país, un balance lo más exhaustivo de los daños producidos bajo la enseña del comunismo: Los lugares, las fechas, los hechos, los verdugos y las víctimas, que se cuentan por decenas de millones en la URSS y en China, y en millones en pequeños países como Corea del Norte y Camboya”, totalizando ante la complicidad de la indiferencia o del encubrimiento, 80 millones de seres humanos.



Con todo, la mantención de la paz en Sudamérica no está en modo alguno asegurada y ella dependerá, en definitiva, del respeto que la región en su conjunto tenga por los caminos de desarrollo que elijan soberanamente los Estados, sin que ninguno pretenda imponer a otros proyectos geopolíticos o regionalizar sus visiones ideológicas, proceso en el cual la actitud de Brasil y de los países que hasta el momento se mantienen neutrales, son claves para superar esta dialéctica conflictiva.

Clausewitz decía que *“la guerra es la continuación de la política por otros medios”*, en tanto que Lenin afirmó en beneficio de la revolución socialista mundial que *“la paz es la continuación de la guerra por otros medios”*. En tal sentido,... puede que ya estemos en guerra y no nos hayamos dado cuenta.





BUSCANDO LA CERTIDUMBRE. CHILE, SU SEGURIDAD Y SUS VECINOS

Cristián Garay Vera¹
Universidad de Santiago de Chile

Resumen:

La relación vecinal de Chile condiciona su sentimiento de seguridad. En este sentido y a pesar de que desde los años 90 se produce un cambio cualitativo y un aflojamiento de la temida “Hipótesis Vecinal 3”, es decir, un ataque conjunto de los vecinos para cambiar las fronteras, el panorama de la defensa y su apreciación no se ven con homogeneidad. Chile desarrolla una estrategia bifronte para hallar y crear certidumbre: por un lado, se establece un polo disuasivo al norte, y por otro, un polo reforzado de cooperación e integración en el complejo ABC (Argentina-Brasil-Chile), lo cual a su vez permite negociar a mediano plazo el refuerzo de su capacidad disuasiva. Un factor emergente en esta compleja relación vecinal es el peso de Venezuela, que es vista como un actor intervencionista que desafía el orden subregional.

Palabras Clave: Defensa, Chile y vecinos, equilibrio.

Title in English: “Looking for Certainty. Chile, its Security and its Neighbours”

Abstract:

The location of Chile determines his perceived level of safety. In this respect and despite that from the 90's a qualitative change takes place along a loosening of fear from the dreaded “Local Hypothesis 3” involving a joint assault of the neighbors to change the borders, defense and its appraisal are not seen in a homogeneous way. Chile develops a two-front strategy to find and to create a feeling of security: deterrence in the northern part and reinforced cooperation and integration into the ABC complex (Argentina-Brasil-Chile), which would eventually enable a medium term negotiation of the reinforcement of its deterrent capacity. An emergent factor in this complex local relation is the weight of Venezuela that is seen as an interventionist actor challenging the subregional order.

Keywords: Defence, Chile and neighbouring countries, balance.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Licenciado y Magister en Historia por la Universidad de Chile. Alumni del CHDS, National Defense University de Washington D.C. Profesor y Coordinador de la Cátedra Manuel Bulnes sobre seguridad, defensa y sociedad del Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Autor de numerosos libros y artículos académicos. *Email:* Cristian.garay@usach.cl



1. El Factor Estructural

La relación de seguridad de Chile y sus vecinos tiene dos aspectos sólidamente instalados para el analista. El primero de ellos es su condición estructural, pues la relación con Perú y Bolivia está determinada por la existencia previa de un conflicto, la Guerra del Pacífico, y sus consecuencias adversas para aquellos. Leyton (2007)² ha postulado la existencia de un factor estructural de hostilidad que guía toda la acción reivindicativa de Perú frente a Chile y que obstaculiza la solución de un posible corredor para Bolivia por ex territorio de jurisdicción peruana. En el caso de Perú no está bien asumido, y se expresa no solo en remanentes de la Guerra del Pacífico como tratar la ciudades de Arica como “cautiva” o de un lenguaje belicista, sino también en la comparación y disputa nada amistosa en términos comerciales y en aspectos nuevos de controversia como la delimitación marítima, surgida de otras consideraciones distintas de la firma de los tratados de 1929 y su aplicación, en las que se postula que solo hay acuerdos pesqueros y no fronteras mutuamente convenidas entre Chile y Perú. Pasando por consecuencia a reclamar una línea diagonal que cierra la salida al puerto de Arica.³ Y una hostilidad reflejada en todas las mediciones de opinión. En cuanto a la visión peruana un estudio de *La Tercera* de Santiago de Chile reproducía una encuesta que en Perú aceptaba en un 59% que “Los inversionistas chilenos están despojando al Perú de sus riquezas”; que “Los chilenos se sienten superiores a los peruanos” (75%); que “Chile está en deuda con el pueblo peruano” (71%); y que “Chile y Perú son enemigos naturales” (57%).⁴

El segundo aspecto es menos visible. La sociedad chilena ha apostado, no obstante bolsones de crítica en su interior, por el modelo exportador y competitivo, que algunos denominan simplemente neoliberal, y que hoy día en realidad no cabe llamar así por su amplitud en otros aspectos como las prestaciones sociales.⁵ Esta es una forma de insertarse en

² Ministerio de Defensa de Chile (2007): *Amigos y Vecinos en la Costa del Pacífico. Luces y Sombras de una Relación*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Ministerio de Defensa de Chile, Santiago de Chile. En el mismo sentido, pero del historiador Villalobos, Sergio (2004): *Chile y Perú. La historia que nos une y nos separa 1535-1883*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile. También Riquelme Oyarzún, Benjamín (2008): Capítulo 1 “Marco Referencial: Origen y desarrollo de la rivalidad histórica Chile-Perú”, en *Chile-Perú, la controversia por la delimitación marítima 2000-2008*, Tesis para optar al grado de Magíster en Historia, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, pp. 16-39.

³ La tesis formulada hacia los años 80 ganó progresivamente fuerza en medios oficiales peruanos hasta ser oficial al final de la Presidencia Toledo y llevada a La Haya por el Presidente Toledo. El impulsor y defensor principal de la misma es José Miguel Bákula Patiño, Embajador de Perú. Otro autor utilizado es Faura Geis, Guillermo (1977): *El Mar Peruano y sus Límites*, Amauta, Lima, dónde sostiene que “ni la Declaración de Zona Marítima (1952) ni el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima (1954) constituyen un pacto, convenio o tratado sobre límites marítimos entre los tres países... el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima sólo puede pues ser considerado como el resultado de un apresuramiento debido a las circunstancias, por lo que no se efectuó un detenido estudio”. Una exposición acuciosa en la tesis de Riquelme Oyarzún: *op. cit.*.

⁴ En: Artaza Rouxel, Mario y Milet García, Paz (eds.) (2007): *Nuestros vecinos*, RIL Editores, Santiago de Chile, p. 412.

⁵ Véase por ejemplo las referencias de Manuel Castells (2005) al “modelo chileno” como conjugación democrática del mercado en países emergentes, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Santiago, Fondo de Cultura Económica. Una mirada académica estadounidense interesante en Silvia Borzutzky y Lois H. Oppenheim (2006), editores: *After Pinochet: The Chilean road to democracy and the market*, University Press of Florida, Gainesville. En el caso del modelo chileno, las alabanzas eran tempranas (principios de los 90) y cristalizaron en una mirada exterior muy positiva a inicios del proceso de Globalización. George Bush en diciembre de 1990 decía “estoy aún más convencido que el futuro de Chile es brillante. Ustedes se merecen la reputación de modelo económico para otros países de la región y del mundo. Su crecimiento económico es el orgullo de Latinoamérica. Y su compromiso al buscar soluciones en un libre mercado inspira al Hemisferio”, Citado por Fernando Joaquin (2005): *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 513.



el mercado global, al modo de la distinción de Strange entre Estados astutos y abúlicos.⁶ De hecho el modelo de un Chile exportador, dependiente de sus flujos externos, con el mercado como instrumento principal de asignación de recursos, es la forma casi perfecta de definir un *Trading State*. A la par la población chilena se presenta distante de todo rechazo del “imperialismo”, pues entre sus referentes más admirados figuran España y Estados Unidos. El rechazo más amplio lo presentan en varias encuestas precedentes dónde aparecen con grados de rechazo altos los líderes populistas (especialmente Chávez); las actitudes de Perú y Bolivia; y el respaldo a la entrega de territorio a Bolivia.

Una reciente encuesta en 2009, realizada por las Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile intitulada *Chile, las Américas y el mundo*, trata otras varias aristas de la percepción pública chilena y por ello es interesante.⁷ Esta muestra datos interesantes. Para los encuestados las amenazas más relevantes para el país serían la escasez de alimentos (93%), el calentamiento global (92%), la pobreza en el mundo (92%), el narcotráfico y crimen organizado (89%), y las armas nucleares (87%). Se consideran más más sudamericanos (36%) que latinoamericanos (31%), aunque un 29% se considera ciudadanos del mundo (globales) En el ítem “Activa inserción internacional de Chile” el 80% de los chilenos señala que lo más conveniente para el futuro del país es tener una participación activa en el desarrollo de los asuntos mundiales y tan sólo un 13% considera que lo mejor es aislarse.

Para los encuestados el impacto de la globalización económica en Chile es generalizadamente positiva (77%). Y del mismo modo las ventajas del libre comercio son positivas para todos (83%).

En cuanto al ítem “Países conflictivos en la región” encabezan en América del Sur las menciones para Colombia (24%), Venezuela (22%), Bolivia (16%) y Perú (15%). Igualmente para esta visión los países menos conflictivos han sido Brasil (2%), Chile (1%), Ecuador (1%) y Guatemala (1%). Pero en la próxima década se augura que Venezuela será el más conflictivo en la región (27%).

Frente Estados Unidos el sentimiento mayoritario de los chilenos hacia Estados Unidos es de desconfianza (53%). Pero a la vez un 36% de los chilenos declara admirar a Estados Unidos, y un 34% es indiferente. Un 28% es hostil. En cuanto a trabajar con Estados Unidos domina por leve margen la cercanía, aunque la posición preferida en la posición intermedia (29%). Un 53% apoya el ascenso económico y político de China Popular simultáneamente. El punto está al analizar los rivales para Chile, identificados con Perú y Argentina (30% y 21%) pero a largo plazo los “más amenazantes” son Perú con un 12% y

⁶ “Our research suggests that the crucial difference between states these days is not, as the political scientist used to think, that between strong states and weak ones, but between the sleepy and the shrewd. States today have to be alert, adaptable to external change, quick to note what other states are up to. The name of the game, for governments just as for firms, is competition”, en Strange, Susan: “States, firms and diplomacy”, *International Affairs* vol. 68, Nº 1 (January, 1992), pp. 1-15. 1992.

⁷ Esta encuesta es la parte nacional del proyecto de investigación *Las Américas y el Mundo 2008* coordinado en América Latina por la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México. La encuesta fue realizada en el mes de noviembre y principios de diciembre de 2008 a una muestra probabilística de 1575 personas (representativa del 93,8%) de la población nacional. La encuesta, realizada persona a persona, tiene un error máximo de +/-2,9 % (95% Intervalo de confianza). La encuesta en Chile fue financiada a partir del Fondo Chile- México de la AGCI. Texto completo disponible en: <http://www.iei.uchile.cl/extension/noticias/09-04-16encuesta.html> .



Venezuela con un 11%. Para la encuesta llama la “atención la percepción de rival y amenaza que se le asigna a un país no limítrofe como Venezuela (24%)”.⁸

Creo que esta larga exposición muestra el respaldo social de la forma de manejarse globalmente de la Cancillería, apuesta ratificada en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y que se refleja en la forma de pensar la seguridad chilena. Fue su gobierno el que modificó la ley para que se permitiera salir a las tropas chilenas más allá de las fronteras, y que permitió la organización de la Misión a Haití. El Presidente Ricardo Lagos comunicó el 1° de marzo del 2004 la determinación de enviar tropas a la isla caribeña dentro de un contingente de paz controlado por Naciones Unidas. De acuerdo a su propia explicación esto se hacía porque había que “apostar a lo multilateral y fortalecer a Naciones Unidas, *es la posibilidad que tiene Chile de que existan reglas, y de que esas reglas nos beneficien*”.⁹

Con esto, Chile se convirtió en el primer país latinoamericano en integrar esta fuerza en la que ya participaban efectivos de Estados Unidos, Canadá y Francia, y que fueron enviados luego de las revueltas que llevaron a la renuncia del presidente Jean-Bertrand Aristide¹⁰. El contingente, convocado de emergencia, fue primero de 120, pero desde entonces el *Batallón Chile*, situado en la ciudad de Cap Haitién desde junio del 2004 suma la no despreciable suma de 2.500 hombres y mujeres del Ejército y la Armada, que, como recalca Tapia, es la mayor cifra de efectivos que Chile ha destinado a una misión de paz.

El caso de Haití ilustra de qué manera se pensó Chile asimismo en términos de seguridad. Invertir en esa lejana nación, sin tener intereses materiales de por medio, tiene que ver con *articular capacidades y generar estatura político-estratégica*, y a la vez cooperar en generar reglas que para un Estado de escasa envergadura territorial y demográfica, que serán útiles en el mundo global. De paso, residualmente, se dejaba en claro que la perspectiva vecinal era solo un capítulo de su relación con el mundo, en un escenario global crecientemente interconectado.

Ciertamente, hacía tiempo que Chile pensaba su seguridad más allá de su tradicional idea de la *Hipótesis Vecinal 3* o *HV3*, es decir de un ataque conjunto de Perú, Bolivia y Argentina a sus fronteras en busca de la reacomodación de las fronteras. Primero por la exclusión de Argentina; luego por la estabilidad de los procesos con Bolivia con Evo Morales; y sobre todo por la idea que Chile tiene que jugar su estabilidad y seguridad en un sistema global. Esta última idea tiene que ver con su acceso decisivo en el Asia Pacífico ya no solo en términos comerciales en APEC sino en cuestiones de defensa en el vector de las aguas de Australia y Nueva Zelanda.

Su proceso de estandarización militar tipo OTAN la piensa en interacción con nociones de cooperación multinacional, y acentúa su idea de pertenencia al bloque de naciones que apuestan por la expansión de la democracia y el mercado, aunque no por respaldar las tesis unilateralistas de Estados Unidos en su momento. En el enfoque

⁸ Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile (2009): *Chile, las Américas y el mundo*, Santiago de Chile, Santiago de Chile texto completo disponible en: <http://www.iei.uchile.cl/extension/noticias/09-04-16encuesta.html>

⁹ Citado por Tapia, Marcelo: “Misión de paz en Haití: Análisis de la participación chilena”, *Security and Defense Studies Review*, vol. 5, no. 2 (Fall 2005), en http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/N2-September/Tapia_essay-edited1.pdf, p. 7.

¹⁰ *Ibid.*, p 1.



multilateral, a través de Naciones Unidas, y quizás en un futuro por organizaciones como UNASUR a través de su Consejo de Defensa Sudamericano, parecen ser sus opciones.¹¹

2. Gas, Pisco y Mar

Los conflictos con los vecinos son variados y multiformes y no solamente de naturaleza puramente militar. La desconfianza mutua se ha traducido en varios frentes no todos homogéneos, sino como la región, heterogéneos. El primero de ellos y ya solucionado fue la suficiencia energética. Chile crecía y demandaba mayores cantidades de energía y esta no se producía en el territorio nacional. La primera solución fue buscada por el acuerdo Menem-Frei para la venta de gas argentino. Este negocio no se ha mantenido en el tiempo tanto porque los precios fueron baratos; la intervención estatal en el mercado que desincentivó la producción; y que las prospecciones estaban sobredimensionadas. Una segunda fase, fue el reemplazo de ese gas por medio de Bolivia, pero este país condicionó la venta de gas boliviano a la entrega de un pedazo de mar, contenida en la tesis del Presidente Meza “gas por mar”.

En ese panorama Chile evidencia su inseguridad energética. El precio subió, las cantidades menguaron, y además se impuso en la mesa una cláusula política anexa a la venta por Bolivia relacionada con el mar. La situación producida por la dependencia energética obligó a repensar la matriz chilena, de modo que en 2004 el Presidente Lagos aceptó primero estudiar la propuesta de Indonesia de proveer de gas a Chile, y luego buscó proveedores menos lejanos. Hechos los estudios y levantadas las plantas pertinentes en 2009 arribó el primer buque conteniendo gas natural licuado (GNL), que será procesado en el puerto de Quinteros, y que saca a la región de los proveedores por inseguros.¹² América Latina en este sentido es un mal ejemplo respecto a la discrecionalidad política para interrumpir las relaciones económicas e impedir usar el instrumento de los mercados como realmente integrativo. Y en este sentido en Chile se prefirió un mercado que no interfiriera con su autonomía y con lo que hoy se denomina seguridad energética.¹³

En el segundo caso, las querellas con Perú son recurrentes, y abarcan todo el ámbito de las relaciones, no solo de las de política exterior, seguridad o defensa. Sino que abarcan un contencioso inacabable en lo comercial, educacional, etcétera. Hubo un incidente mayor con una propaganda de la aerolínea Lan Chile que mostraba imágenes de pobreza de Lima; otro por un *grafitti* en piedras centenarias en el Cuzco por unos vacacionistas chilenos; la expropiación intencionada por razones “ambientales” de una empresa chilena de fideos; la fuerte repulsa al uso de la denominación de pisco para la producción chilena ante la Unión

¹¹ Una visión de largo plazo de estos procesos en Garay Vera, Cristián (2003): *Las Políticas de Defensa nacional en el MERCOSUR y asociados. Historia, procesos, tendencias 1990-2000*, Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile.

¹² Un análisis económico del aumento de la demanda por energía, merced al mayor crecimiento de Chile y la espada de Damocles que significaba depender de proveedores poco fiables en el prólogo de Tomás Flores a Paillard, Christophe Alexandre (2007): *Geopolítica de la Energía en América Latina*, UBO / ORPASS, Santiago de Chile, pp. 3-10. El arribo del buque con Gas natural licuado (GNL) desde Trinidad y Tobago, y la satisfacción gubernamental en “Gobierno: zarpe de buque con GNL cierra un período crítico”, *El Mercurio*, Economía y Negocios, 09 de junio 2009, en: <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={c3684804-10aa-4bd8-905f-b2ae3b782688}>.

¹³ Ello no obsta que haya visiones críticas, entre las mejor fundadas cito esta de Elizalde, Antonio, y González Gutiérrez, Mario (2008): “Chile: ¿autosuficiencia o “autismo” energético? La tensión entre integración regional y sustentabilidad”, *Polis*, vol. 7, no. 21, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, pp. 37-62.



Europea; la denuncia que Chile usaba el eslogan “Con Mucho Gusto” copiado del lema publicitario peruano; el uso estimado ofensivo de la palabra Salitre para un ejercicio multinacional en Iquique, y un largo y agotador cúmulo de denuncias. Estas tensiones tuvieron un punto de exasperación en el mandato de Ricardo Lagos, también en el periodo en el cual las concepciones disuasivas ganaron más terreno.¹⁴ Se aplican también al imaginario y las relaciones económicas: a duras penas han sobrevivido las cuantiosas (pero rentables) inversiones chilenas en ese país. Perú ha llevado a tribunales su reclamo de demarcación marítima.¹⁵

En el tercer caso Bolivia ha estatuido para el reclamo al mar un estatus jurídico constitucional. Durante el gobierno de Carlos Meza las tensiones regionales fueron intensas, y actualmente están contenidas en un proceso de negociación, pero con el “mar de fondo” de la reivindicación marítima, que es un tema de larga data en la relación bilateral.

3. Bolivia, ¿Plataforma del Etnonacionalismo¹⁶?

El ascenso de Evo Morales y las protestas en Ecuador pusieron en claro que la subordinación social indígena había terminado en ciertos países. Pero es el caso de Morales en Bolivia donde más claro queda el lazo entre la propuesta política y la etnicidad. Y los choques internacionales que se producen luego de aceptar este aspecto. Las relaciones peruano-boliviano son un buen índice de la forma de proceder de la conducción carismática de Evo Morales en el terreno internacional. Ella se caracteriza a la par de ataques personales y sin filtro en el lenguaje, de una suerte de intervención constante en los asuntos internos de Perú. Pero este plan no se ejecuta de modo puramente intuitivo. Obedece a la idea que Evo Morales es la esencia del proceso etnonacionalista y que le corresponde el liderazgo en las acciones de las masas indígenas. De acuerdo a la carta que denunció el Presidente peruano el 10 de junio de 2009, fechada el 29 de mayo, Morales decía a los dirigentes indígenas peruanos que dice “Éste es el momento para que todos sepan que nuestra lucha no termina, que de la resistencia pasamos a la rebelión y de la rebelión a la revolución. Éste es el momento de la segunda y definitiva independencia”.¹⁷

En el caso peruano ello ha tenido una proyección en el activismo de grupos indígenas opuestos a nuevas intervenciones en “tierras ancestrales”, y en la tesis que aquellos tendrían una concepción vernácula del uso de los recursos naturales. Socialismo, indigenismo, y nuevo

¹⁴ Dos buenas crónicas en Rodríguez Elizondo, José (2005): *Chile- Perú. El siglo que vivimos en peligro*, Santiago de Chile La Tercera / Mondadori, (3ª edición) y *Las crisis vecinales del gobierno de Lagos*, Buenos Aires, Debate, 2006.

¹⁵ Riquelme Oyarzún, *op. cit.*

¹⁶ Ver: Leyton Salas, Cristián, “Etnonacionalismo indígena y espacios sin ley: una problemática emergente” en Contreras Polgatti, Arturo y Garay Vera, Cristián (2005): *Áreas sin ley, Espacios vacíos, Estados débiles*, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile, pp. 153-177; y González Manrique, Luis E.: “El etnonacionalismo: las nuevas tensiones interétnicas en América Latina”, *Real Instituto Elcano*, ARI nº 59 (11 de Mayo 2005), disponible en: www.realinstitutoelcano.org/analisis/738/738_GonzalezManrique_Etnonacionalismo.pdf.

¹⁷ Álvaro García Linera, vicepresidente boliviano defendió el contenido de la carta aludida: “García Linera reivindica la carta y Perú se molesta”, *El Deber*, 10 de junio 2009, disponible en: <http://www.eldeber.com.bo/2009/2009-06-10/vernotaahora.php?id=090610001918>.



populismo de izquierda serían la base de este proyecto.¹⁸ Y se expresa en el fenómeno del etnonacionalismo.

Con una base “bolivariana” en medio del Continente Bolivia, como hemos dicho con anterioridad¹⁹, tiene una alta conflictividad a mediano plazo como contraparte de un modelo neoliberal que Chile parece quintaesenciar. Hay un discurso retórico y de vuelta a los orígenes que exalta la economía precapitalista e indígena como sinónimo de socialismo. Además de este aspecto, hay otros de larga data que es la petición de una costa o puerto para Bolivia y que no está contemplado en el Tratado de Paz y Amistad de 1904. Pese a la buena sintonía entre Morales y Bachelet, todo indica que en un próximo gobierno la actual comunicación amistosa no se mantendrá con la misma intensidad. Ya lo advierte Morales, quien previno sobre el ascenso de una “derecha fascista y racista” si gana Sebastián Piñera.²⁰ Pero tampoco las tiene mejores con Eduardo Frei, candidato de centro-izquierda por la Concertación oficialista, crítico de Chávez.²¹ Aunque las buenas maneras diplomáticas obligaron a Morales a desdecirse de sus dichos, pone de relieve que en la próxima administración, cualquiera sea esta, las relaciones no serán las mejores.

En este sentido, durante la presentación de sus postulados de campaña, el candidato y senador Frei “advirtió sobre el complejo escenario que enfrentará Chile en el ámbito limítrofe”, en el que destaca que junto a la disputa en La Haya con Perú, Chile deberá iniciar una lucha “en el plano de la opinión pública” por cuanto Bolivia colocó en la nueva Constitución política “a rango constitucional la demanda marítima y exige que ella sea presentada en un determinado plazo en los organismos internacionales”, pues la califica como “objetivo permanente” el obtener una salida con “soberanía”.²²

4. El Factor Venezuela a Mediano Plazo

Venezuela es un factor nuevo y de carácter interviniente. Coincide con la declinación estadounidense, y se corporiza en un proyecto de nuevo populismo radical. Es aquí donde se

¹⁸ Hemos usado la tesis de Valenzuela, Macarena (2009: *El enfoque teórico-conceptual de los Populismo en América Latina. Y los casos de Bolivia, Venezuela y Ecuador*, Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile, que considera que la esencia del nuevo populismo de izquierdas es que mantiene la fachada democrática pero disuelve los mecanismos de control por medios plebiscitarios y hace de la división del Estado de Derecho una ilusión. Valenzuela así elude insistir sólo en la legitimidad carismática de Weber.

¹⁹ Garay Vera, Cristián, y Milet, Paz y “La Política Exterior y la Política de Defensa en la región” *Escenarios Actuales*, Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), año 14, Santiago de Chile, agosto de 2009, p. 7.

²⁰ La posición oficial fue sintetizada en el comunicado de la Cancillería que manifiesta que Chile “rechaza la injerencia de cualquier Estado en asuntos internos y, por lo tanto, las declaraciones del Jefe de Estado de Bolivia”, Duran, Phillip y Herrera, Mariela, “Chile se queja ante Bolivia por críticas de Evo a (Sebastián) Piñera tras presión de la Alianza”, *El Mercurio*, 5 de agosto 2009,

<http://diario.elmercurio.cl/2009/08/05/nacional/politica/noticias/f4be82c4-1650-49fb-bcfe-5a704a61c783.html> .

La disculpa está en: “Evo Morales pide disculpas a Chile”, *El Mercurio de Valparaíso* 05 de Agosto 2009, en http://www.mercuriovalpo.cl/prontus4_noticias/site/artic/20090806/pags/20090806000411.html . En parte de ella explica sus dichos diciendo que ““En ningún momento intenté intervenir en asuntos internos ni políticos, sólo traté de explicar lo difícil que es vivir en dictaduras, como también en gobiernos neoliberales””.

²¹ “Frei afirma que proyectos “bolivarianos” debilitan la institucionalidad democrática”, *El Mercurio*, 06 de Agosto 2009, <http://diario.elmercurio.cl/2009/08/06/nacional/politica/noticias/de2b4f7b-fc42-4de9-8992-82c7d0b2969b.html> .

²² *Ibid.*



introducen las tensiones. A los encuentros poco amistosos entre Lagos y Chávez²³, se añade una disposición beligerante de este último por dar apoyo a Bolivia, diciendo primero que tiene la intención de bañarse en una “playa boliviana”. “Aunque se molesten algunos –reiteró Chávez–, lo lamento mucho, Venezuela seguirá reclamando solidaridad con Bolivia y sus derechos a costas”.²⁴

Opción que se radicaliza cuando Lagos reconoce por horas al gobierno de Pedro Carmona en abril de 2002. “Días después, en su discurso anual ante el Parlamento, el mandatario venezolano reiteró su apoyo, que a esa altura, ya era una campaña. Calificó de “sobredimensionada” la actitud chilena de negar la existencia de cuestiones pendientes de soberanía entre Santiago y La Paz y, sin mencionar a Lagos, llamó a Chile a debatir la posibilidad de devolver una salida al mar a Bolivia. Remató su arenga ofreciendo entregar a La Paz “todo el asfalto que necesita (para pavimentar) una carretera hasta un puerto boliviano”. Paralelamente, en una especie de doble jugada, incrementó su apoyo al boliviano Evo Morales, líder del Movimiento al Socialismo (MAS)”.²⁵

En el caso boliviano la reestructuración militar tiene más relación con problemas internos que con Chile²⁶. Pero para Chile es inquietante el amplio convenio militar boliviano-venezolano, que además de insuflar apoyo político interno, coloca en situación de cercanía a militares venezolanos con sus símiles bolivianos.

Tras una cooperación militar no oficial, en mayo de 2008 Chávez y Morales, firmaron en Caracas un *Memorando de Entendimiento en materia de Seguridad y Defensa*. Morales explicó que Bolivia debía “tener su propia doctrina militar” compatible con las necesidades de sus Fuerzas Armadas de “espacios para la preparación intelectual y técnica”.²⁷ En sus aspectos concretos el acuerdo permite:

1. Intercambio de pilotos a partir del primer semestre de 2009, la ejecución de misiones administrativas (transporte de personal y misiones de apoyo) y *asesoramiento técnico* al Sistema Aéreo Boliviano;
2. Intercambia oficiales en cursos de Estado Mayor y como participantes y observadores en las maniobras militares;
3. Brinda asesoramiento técnico para preparar, planificar y elaborar programas de juegos de guerra computarizados, crear y organizar liceos militares, y una escuela de idiomas en Bolivia;
4. Organiza “de manera conjunta cursos de inteligencia y operaciones psicológicas e intercambiarán información sobre el funcionamiento del sistema de mantenimiento de armas y equipos”.

²³ Como recordó un autor, Chávez solía referirse a Lagos con sorna diciendo *ese que dice que es socialista*.

²⁴ Citado por Rodríguez Elizondo, *op. cit.*, p. 105. La Cancillería chilena insiste en que la mediterraneidad boliviana es un tema bilateral, en cambio Venezuela que interesa a la comunidad internacional.

²⁵ Citado por *Ibid.* p. 118.

²⁶ Véase del presentación de Tellería, Loreta –esposa del ministro Quintana– en: “Fuerzas Armadas y Asamblea Constituyente”, *Boletín RESDAL* vol. VI, n° 27, (septiembre de 2007), pp. 3-7, en <http://www12.georgetown.edu/sfs/clas/pdba/Security/citizenssecurity/bolivia/evaluaciones/resdal2007.pdf>

²⁷ “Venezuela y Bolivia firmaron acuerdo de cooperación militar”, *Noticias24.com*, 22 de mayo.2008, <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/14488/venezuela-y-bolivia-firmaron-un-acuerdo-de-cooperacion-militar/> .



5. Intercambia cursos de operaciones especiales, paracaidistas y Estado Mayor. Oficiales de la Fuerza Aérea Boliviana recibirán entrenamiento en la operación de aviones Hércules C-130 por parte de la Aviación Militar venezolana.
6. Intercambiarán información en lo relativo a la estructura organizacional de la Fuerza Armada y sobre la participación de profesionales civiles en la misma.
7. Pasantías en las campañas hidrográficas y de cartografía. La Fuerza Armada de Venezuela coordinará pasantías de hasta tres participantes de la Fuerza Naval Boliviana en Administración Portuaria y Astilleros. Intercambio de personal militar en Astilleros Navales.
8. Participación del Comando de Ingeniería del Ejército Boliviano y personal de la Fuerza Naval Boliviana participarán en las operaciones de ayuda humanitaria que realice la Brigada Internacional de Ayuda Humanitaria Simón Bolívar. Cadetes de la Escuela Naval Boliviana participarán en instrucción y navegación en el Buque Escuela Simón Bolívar y en buques de la Armada venezolana.

La amplitud del acuerdo provocó alarma interna y específicamente al Podemos²⁸, no solo por estos puntos, sino por otros aspectos del acuerdo no tan visibles referidos a la asistencia de Venezuela en problemas internos. En Chile fue comentado varias veces en la prensa chilena, especialmente en *El Mercurio* y *La Tercera* con iguales o más acentos críticos.

Existe la sospecha que los asesores venezolanos pasan a estar presentes en las zonas fronterizas, no solo con Chile, sino con Perú, Argentina, y Paraguay, y se tornan elementos omnipresentes en cualquier conflicto futuro. Asimismo el acuerdo con Venezuela proporciona financiamiento para la revalorización militar de Bolivia, acrecentada en junio de 2009 con la promesa rusa de que “Todo lo que pide el gobierno de Bolivia nosotros estamos dispuestos a cumplir. Podemos decir que el Ejército boliviano va a estar bien modernizado y va a responder a los países que lo rodean”, según el embajador Leonid Golubev en La Paz.²⁹ Para ello la Federación de Rusia otorgará un crédito acordado entre los presidentes Evo Morales y Dimitri Medvedev en febrero de 2009, que incluye la adquisición de helicópteros rusos Mi-17 de combate y transporte para la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, y otro que no fue revelado.

Para Chile esto sería problema de política interior, sino fuera por el carácter misional de la política bolivariana. El primer aspecto es la distancia entre el proyecto personalista del nuevo populismo radical y las instituciones y procesos internos chilenos. En la medida que

²⁸ Entre esos aspectos se destaca el “control democrático de Fuerzas”, y que permite el “control de armamento, desarme” de otros grupos: AP: “Provoca alarma acuerdo militar Bolivia-Venezuela”, *El Siglo de Torreón.com.mx*, 29 de septiembre 2006, en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/238372.provoca-alarma-acuerdo-militar-bolivia-venezu.html>

²⁹ “Rusia propone modernizar las fuerzas armadas”, *La Razón* (La Paz), 25.06.2009, consultado el 12.10.2009, 12:19 hrs. http://www.la-razon.com/versiones/20090625_006769/nota_247_834470.htm En todo caso la venta de armas no es la única relación estratégica de cooperación con Moscú, que en 2010 tiene programada la visita del Presidente Medvedev a Bolivia, y que ratifica los acuerdos sobre tres ejes fundamentales subrayados por el embajador Golubev: “la ayuda contra el narcotráfico, la ayuda de Gazprom en Bolivia y el apoyo técnico-militar a las Fuerzas Armadas bolivianas”. en *El Universal* de México la misma noticia: “Moscú otorgará un crédito para la compra de armamento y tecnología bélica para el país sudamericano; el ministro de defensa boliviano justifica la compra por una década de descuido a las fuerzas bolivarianas”, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/607245.html> ; “Bolivia busca apoyo ruso para potenciar a sus Fuerzas Armadas”, <http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/1359356/06/> ; y <http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/1359356/06/> ; y [09/Bolivia-busca-apoyo-ruso-para-potenciar-a-sus-Fuerzas-Armadas.html](http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/1359356/06/)



avanzan esas tendencias, el diagnóstico chileno es de cierto aislamiento. “Existe la tendencia a modificar las reglas de la institucionalidad democrática en función de ambiciones personalistas (...) “Honduras, Venezuela y otros, para decir las cosas por su nombre”.³⁰ Pero además hay otro sentido, y es el aumento de la conflictividad internacional, subrayada porque el senador Frei indica que el proyecto chavista,

“tiene una concepción de contagio y de expansión hacia la región. Cuando su activismo político cruza la línea y se transforma en intromisión en los asuntos internos de otros Estados, como ya ha ocurrido en algunas ocasiones, inevitablemente se generan contiendas diplomáticas y militares”.³¹

Si ello no fuera suficiente, hay un aspecto adicional a este aspecto es el hecho que Bolivia, como socio cercano de Venezuela aparece importando el conflicto del medio Oriente a América de Sur. Primero, apoyando directamente la causa palestina y a Irán, y también participando en otros eventos del mismo tipo. El impulso parece ser el tema antiimperialista y se repite monótonamente en declaraciones de Chávez, Morales, Correa y Ortega sobre el tema.³² Sobre este último punto, como dice Ángeles Espinosa, corresponsal en Irán del diario *El País* de Madrid, "Hay razones relacionadas tanto con las convicciones personales que pueda tener el presidente Ahmadinejad, como con el entorno geopolítico. De alguna manera, en los países latinoamericanos de tendencia izquierdista o socialista ha encontrado que el enemigo de mi enemigo es mi amigo". En ellos el eje Caracas es la puerta de entrada para Irán en Bolivia.³³

Este acercamiento ha procurado obtener el “apoyo de América Latina para contrarrestar las presiones de Estados Unidos y Europa en evitar que Irán desarrolle capacidades nucleares. (Recuérdese que Venezuela y Cuba fueron, junto con Siria, los tres únicos países que apoyaron el programa nuclear iraní en la votación de febrero de 2006 en la Agencia Internacional de Energía Atómica de Naciones Unidas)”, “... el punto de partida de la política de Ahmadinejad en América Latina es la formación de un eje antiamericano con Venezuela. En su visita a Teherán (julio, 2006), el presidente Hugo Chávez dijo en el auditorio de la Universidad de Teherán, “Debemos salvar la especie humana y poner fin al imperio de Estados Unidos”. Un año después, Chávez visitó otra vez Teherán y junto con Ahmadinejad declaró un “Eje de Unidad” contra Estados Unidos. La piedra basal de esta alianza se encuentra en la búsqueda y fortalecimiento de una presencia iraní permanente “a las puertas” de Estados Unidos”.³⁴

Aún más, recuerda Carlos Malamud, en Bolivia, Irán y Venezuela invirtieron US\$230 millones en una cementera y el gobierno de Ahmadinejad construyó dos hospitales. Morales visitó Teherán en septiembre de 2008. Pero además, subraya el investigador del Instituto Real Elcano, para Teherán es la “posibilidad de contar con nuevos aliados y nuevos apoyos en la escena internacional y en organismos multilaterales, es quizá la razón principal de este

³⁰ “Frei afirma que proyectos ...”, *El Mercurio*, 06 de Agosto 2009, en

<http://diario.elmercurio.cl/2009/08/06/nacional/politica/noticias/de2b4f7b-fc42-4de9-899282c7d0b2969b.htm> .

³¹ *Ibid.* Véase la coincidencia del planteamiento del candidato con la percepción social del tema en la encuesta de 2009 citada anteriormente.

³² Véase: “Irán y Ecuador afirman que la política exterior de EEUU ha fracasado”, *Hoy.com.ec*, 7 de diciembre 2008, <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/iran-y-ecuador-afirman-que-la-politica-exterior-de-eeuu-ha-fracasado-322570.html> .

³³ “América Latina mira hacia Irán”, *BBC*, 11 de junio 2009, en http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/06/090610_iran_america_latina_pea.shtml .

³⁴ Chaya, Jorge: “América Latina: el nuevo objetivo de Irán”, *Safe Democracy Foundation*, 6 de mayo 2009, en <http://spanish.safe-democracy.org/2009/05/06/america-latina-el-nuevo-objetivo-de-iran/> .



acercamiento iraní a Latinoamérica. La principal motivación es política. (...) Entre otras cosas porque el acercamiento a Irán implica necesariamente la bendición del programa nuclear iraní”.

De hecho, tras la última campaña militar israelí contra la Autoridad Nacional Palestina en Gaza Morales cortó las relaciones diplomáticas con Israel, si bien hay funciones consultares, dedicadas más que nada a la promoción del turismo. Pero en lo político la confrontación es evidente, sobre todo cuando se filtró un informe de inteligencia israelí que decía que Bolivia está tratando de suministrar o pretende hacerlo, uranio al programa nuclear iraní. Y que fue inmediatamente desmentido. Sea como sea, Bolivia aparece como un posible productor de uranio en todo el territorio: solo en el altiplano Sergeomin, organismo boliviano, determinó la existencia de yacimientos en Wichajlupi, Huancarani, Torko, Cotaje, Los Diques, Márquez, San Agustín, Asunción, Tholapalca y La Calera.³⁵

Por su parte, Para el Gobierno israelí la inclusión de Bolivia es parte del eje con Caracas-Managua-Quito. De hecho el Viceministro de Asuntos Exteriores, Dani Ayalón, que participó en la cumbre de la OEA en Tegucigalpa (2009) recibió el informe filtrado en que se analizó la situación en América Latina y la creciente penetración iraní. Comentando el informe, que reconoció como verídico, Ayalón agregó que "Irán está tratando de tomar posiciones en América Latina y desgraciadamente vemos una cooperación muy próxima entre Ahmadineyad y el régimen radical de Hugo Chávez, y esto es algo que debe preocuparnos a todos".³⁶

5. Estrategias de Certidumbre: el Modelo Chileno

Tanto en lo académico como en lo político Chile aparece con cierta prestancia en el continente. Hay un modo de “hacer las cosas” que es reivindicado como un ejemplo para un tipo de desarrollo en la región. La presidenta lo ha dicho luego de recibir las alabanzas de Barack Obama en la Casa Blanca, que aquél ve a Chile “como un país que ha sabido hacer las cosas bien y que puede seguir desarrollándose a partir de decisiones (económicas) difíciles de tomar”.³⁷

³⁵ “El ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana, rechazó ayer con duros adjetivos el informe que divulgó el Ministerio israelí de Asuntos Exteriores, en el que se asegura que Bolivia suministra uranio a Irán. Sin embargo, el Ministro admitió que en el país se está empezando a desarrollar esta industria, lo que hace imposible que se pueda cooperar en el desarrollo del programa nuclear de Irán.”. Sin embargo el mismo despacho consigna que el Ministro de Minería y Metalurgia, Luis Alberto Echazú; la Prefectura de Potosí (que está prospectando uranio para el 2010); el Servicio Nacional de Geología y Minería (Sergeomin); y los estudios de la *joint venture* canadiense Mega Uranium-Intrepid Mines, dan cuenta de actividades de prospección y estudios de este mineral. “El director de Minería, Freddy Beltrán, explicó que Bolivia tiene reservas de uranio que no son explotadas. Agregó que el país exporta tantalita, un mineral que contiene cantidades pequeñas de óxido de uranio. “Bolivia no produce uranio, no explota, claro, hay uranio”, “Gobierno niega informe israelí sobre uranio”, *Los Tiempos*, 27 de mayo 2009, en

http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20090527/gobierno-niega-informe-israeli-sobre-uranio_10894_17720.html.

³⁶ EFE, “Israel dice que el informe se filtró”, *Los Tiempos*, 27 de mayo 2009, http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20090527/gobierno-niega-informe-israeli-sobre-uranio_10894_17720.html.

³⁷ El contexto inmediato fueron las medidas conservadoras en el excedente de los precios del cobre que permitieron sortear con más elegancia la crisis financiera *subprime* surgida en Estado Unidos. Obama manifestó que la relación chileno-estadounidense “es de respeto (...) y ese es el *modelo* que queremos seguir con los demás países. Queremos expandir la relación que tenemos con Chile hacia otros países latinoamericanos”, “Bachelet



A mi modo de ver hay un “modelo chileno” sobre la seguridad y la defensa que no ha sido comprendido ni bien descrito en su mecánica. Veámoslo: del aislamiento autocrático Chile ha transitado de pensar su seguridad sólo en términos de poder y de equilibrio militar con sus vecinos (auto-ayuda al estilo de Waltz), es decir del realismo duro, al neorrealismo que es un modelo más complejo de disuasión/cooperación.³⁸ Este juego que aparece como antitético y retórico, dice relación con la heterogeneidad del panorama subregional. Es que no se concibe que el binomio sea contradictorio sino complementario para los diversos matices de la realidad subregional o vecinal. Por eso en el primer libro de la defensa chileno (1997) se habla de un modelo “disuasivo” pero “defensivo”, con énfasis en el desarrollo teórico de una “disuasión convencional” (algo nuevo por lo demás); y se ratifica en el segundo libro (2002/2003) de la defensa.

Es llamativa la explicación del primero de estos libros blancos. En el primero de ellos se afirma que “La Política de Defensa de Chile es, en el plano político-estratégico de carácter disuasivo y su orientación fundamental es defensiva”. Y aclara lo dicho diciendo que “En nuestro caso, Chile tiene una política implícita de Defensa de carácter defensivo... Pero, a la vez, basa el dispositivo de defensa en el empleo disuasivo de sus Fuerzas Armadas”.³⁹

Esta explicación se reitera en 2003, cuando se publica el segundo libro de 2002, “Chile respalda sus objetivos nacionales con una Política de Defensa cuyo propósito es cautelar los intereses nacionales mediante una actitud defensiva, aunque en el plano político-estratégico opte, sin contradecirse, por una modalidad *disuasiva*”.⁴⁰

Pero evidentemente si es disuasivo, es decir si tiene un costo el tratar de iniciar una lucha e incluso contempla la ofensiva; y si es defensivo, es decir es una estrategia de contención, *para que sean coherentes no pueden tener lugar en el mismo espacio. Efectivamente lo disuasivo-defensivo no puede dirigirse al mismo actor internacional y con la misma fuerza, y ni siquiera simultáneamente. Lo que no se dice, pero se infiere, es que el modelo chileno supone conflictos y realidades diversas en sus fronteras.* En unas tensiones; en las otras cooperación, cada vez más profundizada. Por tanto la existencia de distintas corrientes y realidades, y las relaciones diversas en su seno como subsistema tienen esas

tras cita con Obama: “Nos ve como un país que ha sabido hacer las cosas bien”, *La Tercera*, 23 de junio 2009, en

http://latercera.com/contenido/674_146208_9.shtml.

³⁸ Hay sin duda un basamento histórico para un estructura militar importante, destinada como dijo el historiador Mario Góngora a evitar el “cuadrillazo” en todo el siglo XX. Este es un tema subsidiario pero resultante del factor estructural de hostilidad en las relaciones chileno-peruano y se extiende con Argentina hasta Menem (ahí aparentemente se termina) y es cíclica respecto de Bolivia. Ver una aproximación al tema de lo militar en esta estructura de hostilidad en el experto español Díaz Nieva, José: “Fuerzas Armadas y sociedad: el caso de Chile”, *Cuaderno de Estrategia*, n° 123 (2003), pp. 87-125.

³⁹ Ministerio de Defensa Nacional (1997): *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile, Ministerio de Defensa Nacional (Imprenta de la Armada), pp. 89 y 88. El actual docente de la National Defense University, Dr. Jaime García Covarrubias, entonces brigadier explica que esta idea se basa en el ejercicio de la “Metodología Estratégica Dinámica es una modalidad político-estratégica que pretende conciliar la disuasión y la cooperación. En pocas palabras se trata de distribuir cuánta disuasión y a quién y qué cooperación y con quién. Esto es, que se basa en la idea de que la disuasión y la cooperación son contradictorias y opuestas. Donde hay disuasión no puede haber cooperación en el mismo nivel o intensidad.” Entrevista a Jaime García Covarrubias, 12 de agosto de 2009.

⁴⁰ Ministerio de Defensa Nacional (2003): *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, Santiago de Chile, Ministerio de Defensa Nacional, p. 77.



consecuencias en un diseño de la defensa y la seguridad esencialmente interestatal⁴¹, si bien ha habido un guiño, bajo el gobierno de Lagos a la seguridad multidimensional o humana.

Este énfasis interestatal tiene por consecuencia una comprensión de la función defensa en un eje disuasivo respecto de Lima/La Paz y un eje cooperativo hacia Buenos Aires/Brasilia. Lo peculiar del modelo chileno en seguridad y defensa es que subsiste con varias cuestiones que le son propias, veámoslas:

1. La primera novedad es la desaparición de la HV3 y su conversión en HV2 o incluso actualmente con gobierno socialista en HV1⁴², aunque parece estabilizarse en HV2.
2. La existencia de un diseño disuasivo, orientado a la adquisición y repotenciamiento, basado en la idea de amenazas, a otro de mirada más larga sustentada igual que la política de defensa de Brasil es la búsqueda de capacidades, en este sentido de tener unidades capaces de actuar autónomamente, y de responder a requerimientos multipropósitos tales como acciones disuasivas, operaciones de paz, o emergencias nacionales.
3. La convicción que el equilibrio de poder es la base de la relación subvecinal, no el equilibrio de fuerza militar (argumento donde la insistencia peruana es central⁴³) donde Chile aparece de modo más hegemónico. Esa distribución desigual del equilibrio militar tiene su base en la idea que Chile puede ser agredido por más de un país en un proceso de rectificación de fronteras.
4. Eso ni impide un diseño mayor de cooperación regional incluso, de alcance global, basado en la cooperación con un eje avanzado: Argentina, Brasil, Chile o el ABC. La cooperación avanzada permitirá en términos futuros reducir el coste del proceso de

⁴¹ En cuanto a la disuasión convencional, que está como teoría subyacente de este modelo “se reitera que “no debe” haber disuasión y cooperación contra el mismo actor (...) que se “puede” pero contraría los principios de la cooperación (sincera, confiable competente) y que a medida que aumentó la disuasión disminuyó la cooperación y viceversa. Por ello, son irreconciliables finalmente. En términos éticos y reales. Entrevista a Jaime García Covarrubias, 12 de agosto de 2009. Ver también García Covarrubias, Jaime: “La Disuasión Convencional”, *Military Review*, (marzo-abril 2001), en http://findarticles.com/p/articles/mi_m0PBZ/is_2_84/ai_n6112505/.

⁴² De hecho en un trabajo anterior abogábamos por condiciones mínimas de mutua confianza que efectivamente se están produciendo, dándose la anomalía que hoy las relaciones y mutuo conocimiento castrenses chileno-bolivianas son más intensas que las políticas. Ver una visión general Cristián Garay Vera, “Aporte de la seguridad y defensa a la relación chileno-boliviana”, en Correa, Loreto, (ed) (2007): *Mar de fondo*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Avanzados, USACH, pp. 121-150.

⁴³ Debemos consignar el rechazo de autoridades peruanas al desequilibrio militar como base “necesaria” de la relación bilateral. Así recientemente el Ministro de Relaciones Exteriores, José García Belaúnde, manifestó al diario *Perú.21* que “Realmente llama la atención y preocupa el gasto en armamento que hace ese país”. “Yo creo que debe haber una movilización más social, hacer ver que no podemos entrar en la región en un proceso de armamentismo con todas las necesidades que hay”. Como causa del problema aludió a la ley del Cobre que financia adquisiciones militares (que está en trámite para su extinción). “Yo creo que el problema es esa libre disponibilidad que tiene la Fuerza Armada chilena para gastar, que es bastante preocupante”, “Canciller José García Belaúnde: Chile incita una carrera armamentista”, 21 de julio 2009, en <http://www.peru.com/noticias/portada20090721/45771/Canciller-Jose-Garcia-Belaunde-Chile-incita-una-carrera-armamentista--->.

Conceptualmente hablando la distinción entre el equilibrio de poder como teoría propia de las Relaciones Internacionales y el equilibrio militar o de las fuerzas en presencia, está fundamentada por diversos autores. Véase Cristián Garay Vera y José Miguel Concha, “La alianza entre Chile y Bolivia entre 1891 y 1899. Una oportunidad para visitar la teoría del equilibrio”, revista *Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, Universidad Central, Santiago de Chile, vol. VII, nº 10, (2009), pp. 313-333, en <http://www.doaj.org/doaj?func=openurl&issn=07180241&genre=journal>.



adquisición de armas, para cambiar esta por mayor seguridad en esquemas cooperativos, que permitan al eje ABC ser más eficiente en su relación con sus vecinos.

Actualmente este proceso está en un rango medio. Si los 90 eran inicio de una era de grandes esperanzas y de mutuas reducciones de los niveles de hostilidad interestatales, la década actual se caracteriza por la discrepancia entre la euforia y el pesimismo. Los procesos de integración están ideologizando y llegando un grado de exasperación. También el magno proceso de reacomodos estatales por conseguir confianza se está esfumando. Vuelve el secretismo, los planes militares, y las tensiones bilaterales a ocupar un lugar del que habían sido desalojadas por las transiciones democráticas. El aumento de las adquisiciones de armas ya se está moviendo por algunas hipótesis de conflicto regional poco disimulables como entre Perú-Chile o Venezuela-Colombia. En las tensiones regionales, el papel desempeñado por los recursos financieros para adquisiciones militares en algunos casos, como dice Calle, remite a la búsqueda del equilibrio.⁴⁴ Por otro lado, el incremento del poder militar alerta al gigante brasileño que intenta poner en marcha UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Chile apoya este proyecto porque ve en él la posibilidad de reducir los costos de su seguridad y crear sinergias de una fórmula militar multinacional, y por el atractivo que para Santiago tiene la posibilidad de una industria militar regional según promueve el CDS.⁴⁵

6. Conclusiones

En mi opinión Chile no puede evitar la incertidumbre, pero si puede reducirla. En el caso energético, por ejemplo, cambió el enfoque integracionista por otro más pragmático y menos dependiente de traer gas desde otros escenarios. Para Argentina, con la cual no hay hipótesis de conflicto, se apuesta a la profundización de la cooperación política y quizás militar, con un embrión de fuerza común (el Batallón *Cruz del Sur*); y respecto de Perú, deslindar el conflicto actual a lo estrictamente diplomático manteniendo la capacidad disuasiva. Aunque hay un grado de incertidumbre si el ascenso de Ollanta Humala sigue y se consolida un discurso popular e irredentista en ese país de impredecibles consecuencias.

⁴⁴ Ciertamente no todos: en Brasil o Venezuela más bien se trata de “adquirir” nuevas capacidades. De todas maneras la observación de Fabián Calle es útil en relación al entorno vecinal: “el Perú del último tramo del Presidente Toledo y del “segundo Alan García”, parece conservar ciertos reflejos más ligados a la tendencia sistémica propia de las Relaciones Internacionales de buscar equilibrios de poder. El fuerte crecimiento económico, derivado del aumento de las materias primas que exporta Perú tanto sean minerales como gas, y la estabilidad macroeconómica, han permitido que el fisco de ese país pueda comenzar a incrementar las partidas ligadas al área de la Defensa. Ello comienza a visualizarse más claramente a partir del año 2006 en un escenario en donde se hace crecientemente evidente la llegada de sofisticados sistemas de armas a Chile y *comienza a formalizarse la negativa de Lima a reconocer los límites marítimos entre los dos países*”: “El impacto de los recursos naturales y leyes especiales en el rearme de Sudamérica”, *NuevaMayoría.com*, Buenos Aires, 20. De mayo 2009 (el subrayado es mío) http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1445&Itemid=30 .

⁴⁵ Son miembros de la instancia: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela y Chile. Según el Ministro José Goñi los temas de su agenda de trabajo son: Operaciones de Paz, Catástrofes Naturales, Metodologías de cálculo de Gasto en Defensa, Formación y Capacitación, intercambios académicos y estudiantiles, Reformas de los Ministerios de Defensa, Papel de la sociedad civil en el debate de Defensa, Mecanismos de Creación de Confianzas Mutuas, Cooperación Militar, factores de riesgo y amenazas regionales, industria de la defensa, cooperación tecnológica, y otros. *Discurso del Ministro Goñi en Acto Inaugural de los Ministros del Consejo de Defensa de Unasur*, Santiago de Chile, 10 de marzo 2009, en <http://www.defensa.cl/admin/comunicaciones/86.doc> .



Más difícil será en un nuevo gobierno entenderse con una Bolivia hiper ideologizada y con apoyo venezolano. Seguramente el liderazgo etnonacionalista de Evo Morales intentará estar ligado a las reivindicaciones indígenas, que en el sur no ha llegado, pero tendrá tarde o temprano impacto, tal como las implicaciones de ETA entre los mapuches. Algo ha hecho en este caso Morales al calificar a la candidatura presidencial neoliberal (presumible ganadora en 2009) de “racista” además de “fascista”; más que un lapsus es un proyecto de largo plazo. El enfrentamiento con Caracas será necesariamente equilibrado por el eje de larga data con Brasilia y una ABC reforzado y cooperativo, por los efectos que tendría al morigerar las tensiones en el plano vecinal.

Chile en un momento apuntó al *soft power* de la mano del Presidente Lagos, y ese fue el motivo de su presencia decisiva en la MINUSTAH en Haití⁴⁶, pero ese propósito fue insuficiente, porque los países del Caribe y Centroamérica no alcanzan a entregar la estatura político-estratégica necesaria para un contrapeso a las tensiones vecinales. Una alternativa perfectamente viable es apostar por un eje reforzado ABC es decir Argentina, Brasil y Chile, pero que tiene el inconveniente –relativo- de la adscripción a la nueva condición (antes no existente) de potencia media de Brasilia.⁴⁷ El problema de la seguridad chilena está pues en el eje vecinal, no regional ni hemisférico, aunque a mi modo de ver hay una contraposición de largo plazo con el eje Caracas-La Paz que está mediatizada por las relaciones estratégicas con Colombia y Ecuador, relaciones bifrontes, pero que se anulan mutuamente y tornan el margen de maniobra muy escaso y complejo.

⁴⁶ Fuentes, Claudio.: “La apuesta por el Poder Blando: la política exterior de la Concertación”, en. Funk, Robert L. (2006): *El Gobierno de Ricardo Lagos: La nueva vía chilena al Socialismo*, Santiago de Chile, Ediciones Diego Portales. Un análisis de la participación chilena en Tapia, Marcelo, “Misión de paz en Haití: Análisis de la participación chilena”, disponible en la dirección web http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/N2-September/Tapia_essay-edited1.pdf

Una pieza que demuestra este compromiso de Lagos fue el discurso de octubre de 2005 ante la Unión Europea: “Lagos defiende en Europa el multilateralismo para enfrentar conflictos”, *Emol.com (El Mercurio)*, 25 de octubre 2005, en <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=199439> . en ese discurso Lagos expresó que Haití fue una determinación de apuesta a lo multilateral, y que en ese espacio era donde se generaban y afianzaban las reglas internacionales, que no las podía poner Estados Unidos por sí solo como en Irak, donde rechazó apoyar la invasión. Chile debía concurrir al fortalecimiento de las instituciones, que era donde se daba lo multilateral, por el desfase entre “una globalización que avanza a pasos agigantados, sin que avancen con la misma rapidez las instituciones multilaterales que tienen que establecer las reglas del proceso globalizador”. Es decir que habiendo los desafíos no estaban las instancias multilaterales lo suficientemente avanzadas para tener unas reglas y procedimientos pre establecidos y se estaba en la fase de implementación de ella.

⁴⁷ Una buena exploración acerca de este aspecto y de la fundamentación teórica de un modelo de cooperación restringido para el Cono Sur en: Le Dantec, Francisco (2008): *¿Cooperación o Conflicto? Relación chileno argentina*, Santiago de Chile, Foro Ediciones. Para el coronel Felipe Arancibia Clavel la constitución de la Brigada Cruz del Sur da los basamentos concretos de una cooperación profundizada. Ver un resumen en: Arancibia Clavel, Felipe: “Chile and Argentina: from measures of trust to military integration”, *Military Review* (Sep-Oct 2007), pp. 104-108 y la explicación amplia en su libro: Arancibia Clavel, Felipe (2007): *Proceso de integración chileno-argentino: ¿momento para crear una unidad militar combinada permanente?*, Santiago de Chile, Biblioteca del Oficial.





UNASUR Y LA PROYECCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD SURAMERICANO

Carlos Crisóstomo del Pedregal¹
Universidad Diego Portales

Resumen:

La posibilidad de iniciar un proceso de integración a nivel estatal en el campo de la defensa y seguridad, es un aspecto que resulta interesante de analizar, puesto que la función de defensa y seguridad interior del Estado-Nación siempre ha sido considerada como un elemento privativo del ejercicio de su soberanía. Sin embargo todo proceso de integración, en mayor o menor medida, implica una limitación a ese ejercicio. Si atendemos a las nuevas amenazas a la seguridad que nos presenta la globalización, un proceso de integración hemisférico en defensa y seguridad resulta cada vez más necesario. En este sentido, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), recientemente creado en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), es un proyecto inédito que puede representar un primer paso para consolidar una integración en estas materias y a la vez fortalecer a la región como bloque político.

Palabras Clave: Defensa, seguridad, integración, UNASUR, Consejo de Defensa Suramericano.

Title in English: “UNASUR and the Projection of the South American Security Council”

Abstract:

The possibility of starting a process of state-level integration in the field of defense and security, is an interesting aspect to analyze, as defense and internal security have always been considered as privative elements of the Nation-State in the exercise of its sovereignty, and as we know, every process of integration, to a greater or lesser extent, implies a limitation of this exercise. Nevertheless, due to the new security threats that globalization presents to us, a hemispheric process of integration in defense and security is seen as necessary. In this sense, the South American Defense Council, recently created within the framework of the Union of South American Nations (UNASUR), is a novel project that can represent a first step to consolidate the integration in these subjects and at the same time strengthen the region as a political bloc.

Keywords: Defense, security, integration, UNASUR, South American Defense Council.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Abogado Profesor Derecho Internacional Público Universidad Diego Portales, Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Diplomado Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica (CID). *Email:* crisco19@gmail.com .



1. Introducción

Hoy en día la temática de la seguridad y defensa está siendo debatida en distintos ámbitos del quehacer público. Preocupa a la comunidad nacional en cuanto a las políticas públicas que deben los Gobiernos establecer para fijar las competencias de las Fuerzas Armadas y de sus Policías Nacionales u organismos internos encargados de la seguridad ciudadana, particularmente en relación al cuerpo castrense, atendidas las complejas relaciones cívico-militares que en muchos países aún subsisten.

En el plano internacional y particularmente en Latinoamérica, se constata, por una parte, la disminución de conflictos regionales que hacen poco probable la hipótesis de un enfrentamiento militar en defensa de la soberanía estatal y, por otra, el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad interna de los Estados, como un fenómeno transnacional que no respeta fronteras, lo que ha llevado a enfrentarse a conflictos asimétricos no originados por otros Estados, como tradicionalmente ocurría en el campo de las relaciones internacionales.

Ante este nuevo escenario, surge la problemática de fortalecer la integración en materia de defensa, estableciendo instancias de cooperación a nivel estatal para que, por una parte las Fuerzas Armadas de los distintos países miembros se vinculen más estrechamente, creando y consolidando medidas de confianza mutua, participando en ejercicios conjuntos y otras actividades de colaboración, disminuyendo las eventuales causas de un conflicto armado.

Por su parte, en lo relativo a la seguridad la integración se hace aún más necesaria para poder combatir, colectivamente, las nuevas amenazas. Precisamente, la permeabilidad de las fronteras que implica la globalización y la apertura al libre comercio, requieren de un control multinacional para luchar contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, entre otros.

Evidentemente, no será un proceso fácil de realizar ya que los Ejércitos fueron creados para la defensa de la soberanía, con una visión formativa que identifica al adversario como enemigo, por lo cual se requerirá de un cambio de mentalidad hacia la cooperación y no al conflicto. Asimismo, las competencias soberanas que tradicionalmente se ejercen en el territorio, impiden una adecuada cooperación de las policías fronterizas que afectan la eficiencia y eficacia del combate contra las nuevas amenazas, que hoy en día se consideran multinacionales y multidimensionales.

Dentro de estos parámetros, a continuación se analizará la Organización recientemente creada en el mes de mayo de 2008 en Brasilia, como un nuevo esquema de integración en Sudamérica, liderada por Brasil y compuesta por 12 países de la región, denominada UNASUR² y, particularmente, la proyección que podría llegar a tener el Consejo de Defensa Suramericano, creado dentro de su marco normativo, el 16 de diciembre de 2008, en la ciudad de Costa de Sauipe, Brasil. Esta iniciativa resulta interesante examinarla, toda vez que se trataría de la primera experiencia en la región sobre integración en materia de defensa y en la cual no se incluye a Estados Unidos de América.

² Unión de Naciones Suramericanas. Su Tratado constitutivo se firmó en Brasilia-Brasil, el 23 de mayo de 2008.



2. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

La generalidad de los procesos de integración que la comunidad internacional desarrolla, tienen una fuerte preferencia por el área económica-comercial, siendo su finalidad la de promover el libre comercio, mejorar el acceso de los productos nacionales a los mercados extranjeros y establecer reglas que garanticen una competencia leal en todo este proceso.

En el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), nos encontramos, por primera vez en la región, con una organización que se crea principalmente con la finalidad de promover una integración de carácter político, ya que no prevé pactar preferencias comerciales. Las otras organizaciones existentes actualmente en América del Sur, como la CAN, MERCOSUR, ALADI, entre otras, no resultan incompatibles con este nuevo esquema de integración y, por el contrario, se podrán ir complementando o integrando en el tiempo. De hecho, en el párrafo séptimo del Preámbulo del Convenio Constitutivo de la UNASUR, se expresa que “la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos”.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los doce países Suramericanos, esto es Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, firman el 23 de mayo del año 2008, en la ciudad de Brasilia, el Tratado Constitutivo de la UNASUR. Para su entrada en vigor, y según se dispone en su Artículo 26, inciso primero, se requiere de la ratificación de al menos nueve Estados signatarios³, por lo cual el proceso de aprobación parlamentaria que ello implica retrasará su ejecución. No se contempla una cláusula de aplicación provisional.⁴

Este Acuerdo, que incorpora a todos los países de América del Sur, incluyendo por primera vez dentro de un proceso de integración formal dentro de la región, a dos ex colonias, una del Reino Unido (Guyana) y otra del Reino de los Países Bajos (Surinam) -razón por la cual los idiomas oficiales de la Organización, además del castellano y el portugués, son el inglés y el neerlandés- (Art. 23), es el resultado de un detenido trabajo diplomático que se lleva adelante por los países signatarios a partir de las Declaraciones del Cusco, de 8 de diciembre de 2004⁵, Brasilia de 30 de septiembre de 2005⁶ y Cochabamba de 9 de diciembre de 2006⁷, en cuyo marco se establece y desarrolla la Comunidad Sudamericana de Naciones, que constituye el antecedente directo de la UNASUR.

La creación de la UNASUR, se vincula directamente con una estrategia de inserción de América del Sur, como región, en el escenario internacional. Los países suramericanos percibieron la necesidad de ingresar al mundo de la globalización, asociados con aquellos países con los cuales se comparten identidades y preocupaciones comunes.

³ A la fecha sólo Bolivia, Venezuela y Chile han ratificado el Convenio constitutivo de la UNASUR.

⁴ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada en Viena el 23 de mayo de 1969, dispone en su Artículo 25, inciso 1, que “Un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor: a) si el propio tratado así lo dispone; o b) si los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo.

⁵ “Declaración del Cusco”, *Comunidad Andina*, Cusco, 08 de diciembre 2008, en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm.

⁶ “Declaración de Brasilia”, *Reunión de Presidentes y Jefes de Gobierno de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, Brasilia, 30 de septiembre 2005, en http://www.sela.org/public_html/AA2K5%5CESP%5Cdocs%5CInteres%5Cdecla11.htm.

⁷ Declaración de Cochabamba, *Comunidad Andina*, Cochabamba, 13-15 de septiembre 2005, en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm.



Este proceso ha sido liderado fundamentalmente por Brasil⁸, quien como potencia regional emergente pretende convertirse, con el apoyo de todos los países suramericanos⁹, en un actor global, aspirando a una denominación como Miembro Permanente del Consejo de Seguridad y pretendiendo proyectar los intereses de Suramérica en forma autónoma, con una agenda propia, independiente a la de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea. Por esta razón, en el Acuerdo Constitutivo se resalta, tanto en el Preámbulo (párrafo tercero), como en sus objetivos específicos (Art. 3, literal i), la necesidad de consolidar una identidad suramericana, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.

La idea de que Brasil ha decidido finalmente asumir su liderazgo regional, es en sí misma una excelente noticia. Era hora de que el Gobierno y la diplomacia brasileña se hayan convencido de que para ser un actor global hay que tener una fuerte implantación regional¹⁰.

La Entidad que nos ocupa, a diferencia de su predecesora la Comunidad Sudamericana de Naciones, posee la naturaleza jurídica de una Organización Internacional, toda vez que se le reconoce en su Convenio Constitutivo (Art.1) personalidad jurídica internacional. Esto significa que tendrá la capacidad de convenir Acuerdos Internacionales con otros Sujetos de Derecho Internacional y contraer derechos y obligaciones, regulados por esa disciplina, independientemente de los Estados que la conforman. En consecuencia, poseerá una estructura institucional (Arts. 4 a 10), un presupuesto propio (Art. 16) y los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus funciones (Art. 22).

El Artículo 2º del Tratado define el objetivo y, por ende, el alcance de la Organización creada, en los siguientes términos: “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

Además de este objetivo central, el Artículo 3 señala veintiún objetivos específicos, mencionándose en primer lugar el del “fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional”.

Otro punto importante a destacar, es que la UNASUR no será una Organización supranacional, toda vez que la normativa que se apruebe dentro de su marco -la que debe ser adoptada por consenso- (Art. 12, inciso primero) y que se traduce en las **Decisiones** del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las **Resoluciones** del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, y las **Disposiciones** del Consejo de Delegadas y Delegados, sólo serán obligatorias para los Estados Miembros una vez que hayan sido

⁸ “Brasil se ha convertido en la locomotora regional...representa la mitad del PIB regional y de su población y es, junto a Rusia, China e India, uno de los principales emergentes del mundo. Pero además el único en condiciones de liderar un proceso que colocará a la región como uno de los cinco o seis polos de poder global”, en Zibechi, Raúl: “UNASUR: La integración posible”, *Agencia Latinoamericana de Información (ALAI)*, 30 de mayo 2008, en <http://alainet.org/active/24373>.

⁹ “América del Sur unida moverá el tablero del poder en el mundo”, palabras iniciales del Presidente brasileño Luis Ignacio Lula da Silva en la Cumbre de UNASUR, el 23 de mayo de 2008.

¹⁰ Párrafo extraído de la presentación sobre “UNASUR: Articulación de un Sistema Sudamericano de Defensa”, efectuada por el profesor John Griffith, dentro del Módulo sobre Situación Hemisférica, impartido en el Colegio Interamericano de Defensa. Washington D.C., Febrero de 2009.



incorporadas en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos (Art. 12, inciso cuarto).

Asimismo, el Tratado en estudio no es un Acuerdo de carácter cerrado, toda vez que se encuentra abierto en forma restringida a la adhesión de los demás Estados de América Latina y el Caribe (Art. 20), exigiéndose tres condiciones, a saber: que hayan transcurrido cinco años desde la entrada en vigor del Tratado Constitutivo, que el país que pretende adherirse sea un Estado Asociado (Art. 19), y que posea ese estatus por cuatro años.

Uno de los principales inconvenientes que dificultan los procesos de integración y que se presenta en este caso, son la heterogeneidad de los doce países de la región que conforman la UNASUR. En este sentido, el liderazgo que ejercerá Brasil como motor de este proceso, debe considerar no sólo los beneficios que ello representa para ese Estado la unión de los países suramericanos, como un factor de poder en el ámbito internacional, sino que también asumir las obligaciones que tal liderazgo implica en el proceso de adaptación de los países miembros a los nuevos estándares que la integración implica en un mundo globalizado.

En este sentido, el Tratado de la UNASUR siguiendo el esquema europeo de integración solidaria, busca eliminar progresivamente las asimetrías económicas existentes entre los Países Miembros, de manera que las economías más débiles o pobres puedan ser relativamente más beneficiadas. Es por ello que el Acuerdo establece como uno de sus objetivos específicos, “el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa” (Art.3, literal h).

Asimismo, el Tratado reconociendo dichas asimetrías, establece criterios flexibles en el desarrollo de las propuestas y en la aplicación de las políticas aprobadas, al permitir que tres o más Estados Miembros puedan iniciar la ejecución de una propuesta y que cualquier Estado Miembro pueda eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada (Art. 13, incisos cuarto y quinto). En términos más generales, en el Preámbulo del Tratado (penúltimo párrafo) se expresa que la construcción de la integración “deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera sus compromisos según su realidad”.

No podemos dejar de destacar que la UNASUR constituirá una nueva entidad geopolítica en una parte del mundo en la que existen vastas reservas de recursos naturales, tales como minerales agua, tierras cultivables y energía¹¹. Esta dotación de recursos naturales -apoyada por una infraestructura de primer nivel y explotada por recursos humanos bien entrenados- puede tornarse en una de las más importantes áreas económicas en un mundo globalizado que consume grandes cantidades de alimentos, materias primas y energía. El caso del petróleo es bastante ilustrativo. Si fuesen comprobadas las reservas brasileñas “off shore” -que podrían superar los 50.000 millones de barriles- las reservas combinadas de Brasil y

¹¹ La región posee un PIB de 973.613 millones de dólares, con lo cual se constituye en la quinta potencia mundial. Tiene una población de 383 millones de habitantes, la cuarta a nivel mundial. Ocupa una superficie superior a los 17 millones de Km². Sus exportaciones ascienden a 181.856 millones de dólares. Posee el 27% del agua dulce del mundo. Dispone de ocho millones de Km² de bosques y acceso a dos océanos. Es la región que más alimentos produce y exporta en el mundo. Dispone de reservas de hidrocarburos para 100 años, en “Principales Indicadores de la Unión de Naciones Latinoamericanas”, *Comunidad Andina, Secretaría General*, SG/de 215, 8.46.63, 10 de junio de 2008, en <http://www.comunidadandina.org/estadisticas/SGde215.pdf> .



Venezuela serán superiores a las de Arabia Saudita, estimadas en 250.000 millones de barriles (Nogueira. 2008¹²).

La UNASUR puede tornarse en un importante instrumento de concertación política que viabilice el proceso de integración económica y la unión entre los doce países de la región. La integración regional -acompañada por políticas socioeconómicas sustentables en cada país- podrá traer prosperidad para todos, especialmente para los países más pobres.

En materia de seguridad y defensa, cabe observar que el Tratado Constitutivo de la UNASUR, al referirse a la conformación y desarrollo del espacio regional integrado que propone, tanto en su Preámbulo como en sus disposiciones sustantivas, no menciona a estos factores como elementos primordiales para contribuir al fortalecimiento de la unidad de Suramérica o como problema que afecta a la región.

En efecto, en el párrafo tercero del Preámbulo se mencionan como elementos fundamentales para desarrollar un espacio regional integrado, el aspecto político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura. Agregándose, en su párrafo cuarto, como problemas que aún afectan a la región, la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes. Por su parte, en el Artículo 2, se señala que para construir el espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político que tiene como objetivo la UNASUR, se otorgará prioridad al dialogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Las únicas disposiciones del Tratado Constitutivo que aluden a materia de seguridad y defensa las encontramos dentro de los objetivos específicos de la UNASUR, en los literales q), s) y t) del Artículo 3, que disponen:

“La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:”

- “q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;”
- “s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;”
- “t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana;”

De las disposiciones antes transcritas, se infiere que el único precepto que alude al sector defensa propiamente tal y sobre el cual nace el Consejo de Defensa Suramericano, que se analizará más adelante, es el de la letra s) que se refiere a un simple intercambio de información y de experiencia en materia de defensa, sin hacer mención expresa a la creación del Consejo.

¹² Nogueira, Uziel: “Unión de Naciones Suramericanas: desafíos y oportunidades” (Entrevistas), *Mercosur ABC*, 12 de junio 2008, en <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1568&IdSeccion=7> .



Los otros dos preceptos que aluden a la seguridad, uno de ellos se refiere a las nuevas amenazas, donde se señala que la coordinación entre los organismos especializados de los Estados tendrá en cuenta la normativa internacional existente, reconociendo así el carácter multilateral de estas amenazas; y, el otro, aborda la temática de la seguridad ciudadana¹³, reconociendo la necesidad de cooperar para el fortalecimiento de las medidas que se adopten en esta área.

Finalmente, interesante es destacar que la UNASUR recoge dentro de su institucionalidad al Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita de 17 de abril de 2007¹⁴, estableciendo en el Artículo 5, inciso final, de su Tratado Constitutivo, que dicho Consejo “es parte de UNASUR”. Asimismo, recientemente, el 16 de diciembre de 2008, se han creado, dentro del marco jurídico del Tratado Constitutivo de UNASUR, el Consejo de Defensa Suramericano, que se analizará a continuación, y el Consejo de Salud de la UNASUR. Desde un punto de vista jurídico internacional, para que el mencionado Consejo Energético forme parte de la UNASUR, la Declaración de Margarita deberá ser sometida, conjuntamente con el Tratado de la UNASUR a los trámites internos pertinentes previos a su ratificación y vigencia en los ordenamientos jurídicos internos. Así también, será indispensable que los Consejos de Defensa y de Salud, adoptados en el marco de la UNASUR, entidad que aún no posee existencia legal, toda vez que no ha entrado en vigor su Tratado Constitutivo, sean aprobados con posterioridad a la vigencia de dicho Acuerdo o derechamente se incorporen en el proceso de aprobación de éste.

3. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS):

El 16 de diciembre de 2008, con ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas, celebrada en Costa de Saupé -Brasil- se acordó, por unanimidad, la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). El Acuerdo fue adoptado mediante una Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno, razón por la cual, para que sea obligatorio para los Estados Miembros, deberá ser incorporado en los ordenamientos jurídicos de cada uno de ellos, de acuerdo con sus respectivos procedimientos internos, según se desprende de lo señalado en el Artículo 12, inciso final, del Convenio Constitutivo de la UNASUR.

Durante la reunión efectuada en Santiago -Chile- para afinar el texto del CDS, el Ministro de Defensa chileno de la época, José Goñi, resaltando la importancia de la entidad que se crearía, expresó que "ni en América del Sur ni en América Latina existe una institución de esta naturaleza". Agregando que, la decisión de conformar este Consejo es "un paso notable en la dirección de crear una institución que nos permita establecer un órgano de coordinación, de intercambio de opiniones y experiencias". Es interesante destacar que a juicio de dicho Ministro, el Consejo de Defensa Suramericano, deberá asentarse sobre el actual proceso de integración que vive la región: "Queremos que este Consejo de Defensa se monte sobre este proceso de integración, de acercamiento, de entendimiento, de creaciones de

¹³ La seguridad de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado. El PNUD define la Seguridad Ciudadana como “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros.”, en http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_ciudadana .

¹⁴ “Declaración de Margarita”, *Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE)*, Isla de Margarita, 18 de abril 2007, en http://celare.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=216&Itemid=29



confianza mutua, para poder generar un ambiente de integración en la región más amplio, y que pueda ser una base para tener una América Latina más fuerte y mucho más unida"¹⁵.

Como tuvo oportunidad de precisarlo el gran gestor de esta iniciativa, el Ministro de Defensa del Brasil, Nelson Jobin, durante las visitas efectuadas a todos los países Suramericanos y a Estados Unidos de América, previamente a la aprobación del CDS, “la propuesta brasileña no es una alianza militar clásica”, en el sentido que el Consejo no constituye una unión de fuerzas militares, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), “no es una alianza operativa, no es una OTAN del sur, no es un Ejército conjunto del sur, es una entidad que estará en el marco de la UNASUR para formar e identificar una política de defensa suramericana”¹⁶.

Asimismo, el mencionado Ministro brasileño, durante su visita al Colegio Interamericano de Defensa en el mes de diciembre de 2008, luego de reiterar lo señalado en el párrafo anterior, agregó que era importante crear una industria militar de defensa en Suramérica para tener una posición en la región y crear alternativas a la dependencia de insumos militares, crear centros de competencia en diversas áreas, aprovechándose de economías de escala; intercambiar información sobre amenazas de paz, establecer posiciones conjuntas en materias de defensa y proyectarlas en foros internacionales. No importan las asimetrías de los países, podemos ser actores protagónicos. El Consejo no es una alianza militar, los países de la zona no son expansionistas, están consolidados en la paz. Ningún país individualmente puede pensar en grande pero en conjunto podemos. Los conflictos convencionales están superados, debemos pensar en las amenazas no convencionales, las fuerzas deben estar preparadas para ambos. No participa Estados Unidos de América ya que los países sudamericanos somos capaces a través del diálogo de resolver los problemas¹⁷.

El unilateralismo de EEUU enfatiza la necesidad para los países latinoamericanos de contar con políticas de seguridad propias y de hallar vías para ir desde un nivel subregional de seguridad nacional hacia una más amplia comunidad de cooperación hemisférica. Las naciones del hemisferio disfrutan de una mayor autonomía para la acción internacional de la que tenían durante la Guerra Fría. (Tulchin. 2006¹⁸)

Lo que el CDS busca es crear un foro de diálogo donde impulsar una política regional. Se trata sencillamente de identificar problemas comunes y fomentar la confianza, información y experiencias que allanen el camino de la integración regional en este ámbito. Asimismo se trataría de incrementar los intercambios de personal militar en el plano educativo castrense, de articular operaciones conjuntas de paz, de prever mecanismos conjuntos de actuación ante catástrofes naturales, de proyectar ejercicios tácticos conjuntos, de fomentar la industria de defensa para aumentar la autonomía de abastecimiento o de conjugar posiciones comunes que puedan ser defendidas como tales en la JID o en la OEA (Martínez. 2008¹⁹).

¹⁵ Agencia EFE, 26 de agosto 2008.

¹⁶ Entrevista exclusiva con TeleSUR, 22 de mayo de 2008.

¹⁷ Extractos de la Conferencia sobre el Consejo de Defensa Suramericano, impartida en el Colegio Interamericano de Defensa, por el Ministro de Defensa de Brasil Nelson Jobin. Washington D.C., Diciembre 2008.

¹⁸ Tulchin, Joseph S.; Benítez Manaut, Raúl y Diamint, Rut (2006): *El Rompecabezas Conformando la Seguridad Hemisférica del Siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

¹⁹ Martínez, Rafael: “El Consejo Sudamericano de Defensa: ¿realidad o ficción?”. En .

http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/el_consejo_sudamericano_de_defensa_realidad_o_ficcion .



Lo primero que se debe precisar, al efectuar el análisis de este Consejo, es que contrariamente a lo que se señala en algunos artículos de prensa y publicaciones, la finalidad de la Entidad que se crea no es la cooperación y coordinación de los países de la región sudamericana en las áreas de la “Seguridad y la Defensa”. La palabra “Seguridad”, fuera de no mencionarse en la denominación del Consejo, no se contiene en ninguno de los 18 Artículos en que se regula dicho organismo. En consecuencia, el CDS comprende, al menos según su tenor literal, exclusivamente materias de Defensa, esto es aquellas que se refieren a las amenazas tradicionales que puede enfrentar un Estado en orden a asegurar su soberanía e integridad territorial y cuya competencia corresponde a las Fuerzas Armadas.

¿Por qué el Consejo, cuyo proyecto fuera propuesto por Brasil, no abordó temas relativos a la Seguridad, no obstante que el Convenio de la UNASUR contenía preceptos que le pudieron servir de antecedente y fundamento para tratar tanto el tema de la Defensa como el de la Seguridad? La respuesta no la tenemos, pero se podría pensar que el poder hegemónico que pretende proyectar Brasil en el escenario internacional, requiere prioritariamente de un sector Defensa unificado, coordinado entre los países de la región y con una industria de defensa sólida e integrada, por lo que se le dio prevalencia a este sector. Además, otra razón puede ser la falta de definición precisa, en el ámbito hemisférico, sobre lo que es la seguridad y especialmente la participación que a las Fuerzas Armadas le debe corresponder en esta área y las regulaciones constitucionales disímiles que en cada país existen al efecto. La mutidimensionalidad con que actualmente se conceptualiza a la seguridad, lo que la convierte en una noción mucho más amplia y difícil de delimitar en cuanto a las acciones que debe adoptar cada Estado para garantizar ese derecho, puede ser otro argumento que se tuvo en cuenta para limitarse sólo al sector defensa.

Brasil está consolidando su posición en el mundo, apoyado en la estabilidad política y económica conquistada en la historia reciente, que permite al país mayor proyección internacional. Como consecuencia de esta reorganización internacional, es necesaria la determinación de nuevas posturas en el campo de defensa, que llevan a restaurar su estructura en el país²⁰.

La naturaleza del Consejo, según se expresa en el Artículo 1 de la Decisión que lo crea, es la de ser “una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”, y señala esta disposición como fundamento de su establecimiento los Artículos 3, literal s), 4 y 6 del Tratado Constitutivo de la UNASUR. El literal s) del Artículo 3, antes aludido, y como se dijera anteriormente, es el único precepto que se refiere a materias de Defensa en el Tratado de la UNASUR, mientras que los literales q) y t) aluden a tópicos relativos a la Seguridad, los que no son invocados como fundamentos de la creación del CDS. Los Artículos 4 y 6 antes citados, se mencionan como fundamentos para señalar que institucionalmente le compete al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, como órgano máximo de la UNASUR, adoptar la Decisión por la cual se creó el CDS.

La creación de condiciones de confianza política es un requisito indispensable para someter materias de defensa a una coordinación regional. En este sentido, es importante destacar que el CDS estará integrado por las Ministras y Ministros de Defensa de los Países Miembros de la UNASUR o sus equivalentes (Art. 6), por lo cual será una instancia eminentemente política y no militar la que adoptará las Decisiones; contrariamente a lo que ocurre, por ejemplo, con la Junta Interamericana de Defensa²¹ (JID), actualmente dependiente

²⁰ Párrafo extraído de Griffith, *op. cit.*

²¹ Junta Interamericana de Defensa, en <http://www.jid.org/>.



de la OEA, o con la experiencia en Centroamérica de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas²² (CFAC).

Asimismo, el Consejo contará con una instancia ejecutiva, compuesta por los Vice-Ministros de Defensa, o sus equivalentes (Art. 8) y su presidencia corresponderá al país que también ocupe la presidencia pro-tempore de la UNASUR (Art.9). Las reuniones ordinarias del Consejo se efectuarán anualmente (Art. 12); sus Decisiones se adoptan por consenso (Art. 13) y la instancia ejecutiva del Consejo sesionará cada seis meses, sin perjuicio de sus reuniones extraordinarias (Art. 14).

La estrecha relación y coordinación que debe existir en materias de defensa entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, se reconoce en la Decisión por la que se crea el CDS, al señalarse en el Artículo 7, dentro de la estructura del Consejo, que: “Las delegaciones nacionales estarán compuestas por altos representantes de Relaciones Exteriores y de Defensa y por los asesores cuya participación los Estados Miembros consideren necesaria”.

El CDS ratifica la plena vigencia de las instituciones democráticas, con respeto irrestricto a los derechos humanos y ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, con el fin de reforzar y garantizar el Estado de Derecho en la región (Art 3, literal b). Sobre este punto, se hace un reconocimiento expreso de la subordinación constitucional de las instituciones de defensa a la autoridad civil legalmente constituida en los respectivos países (Art 3, literal g).

La Decisión que crea el CDS, también señala que se abocará a preservar y fortalecer a América del Sur como una región libre de armas nucleares y de destrucción masiva, promoviendo el desarme y la cultura de paz en el mundo (Art 3, literal f); y que igualmente procurará fomentar la defensa soberana de los recursos naturales de los Países Miembros (Art 3, literal j).

En cuanto a las funciones de las Fuerzas Armadas, se afirma el pleno reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa nacional consagradas en las Constituciones de los Estados Miembros (Art 3, literal h). Igualmente, y luego de reiterar en diversas preceptos el respeto irrestricto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados y la no intervención en sus asuntos internos y autodeterminación de los pueblos, (Art 3, literal a), en la segunda parte del literal m) del Artículo 3, acogiendo una petición expresa de Colombia, se señala que se rechazará la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley que ejerzan o propicien la violencia, cualquiera sea su origen.

Al igual como ocurre en el Tratado de la UNASUR, la Decisión que aprueba el CDS también trata el tema de las asimetrías, proponiendo reducir las desigualdades existentes entre los sistemas de defensa de los Países Miembros, a fin de fortalecer la capacidad de la región en el campo de la defensa. En este mismo sentido, se expresa que se tendrán presentes los principios de gradualidad y flexibilidad en la promoción de iniciativas de cooperación en el campo de la defensa, reconociendo las diferentes realidades nacionales (Art. 3, literales i) y l)).

Los tres objetivos generales que tiene el CDS, están dirigidos a consolidar a América del Sur como una zona de paz, como base de la estabilidad democrática; construir una

²² Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, en <http://www.cfac.gob.sv/>.



identidad suramericana en materia de defensa, que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y El Caribe; y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (Art 4). Llama la atención que se mencione en este precepto a América Latina y El Caribe ya que la UNASUR no incluye como países miembros a los de la zona del Caribe ni México, sin embargo ello debe considerarse teniendo en cuenta la posibilidad que existe en el futuro de adherirse al Convenio de la UNASUR, lo cual se permite en su Artículo 20.

Dentro de los objetivos específicos del CDS que se señalan en el Artículo 5 de la Decisión correspondiente, cabe destacar los siguientes:

- Visión conjunta en materia de defensa;
- Intercambio de información sobre situaciones regionales e internacionales;
- Articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa;
- Construcción de una visión compartida respecto a las tareas de defensa;
- Fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza;
- Promover el intercambio y cooperación en el ámbito de la industria de la defensa;
- Estimular el intercambio en materia de formación y capacitación militar, procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y cooperación académica;
- Compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias;
- Compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas;
- Intercambiar experiencias sobre procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas;
- Promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa.

El CDS supone el primer paso en una forma de coordinación en materia de defensa en la que Estados Unidos de América no tendrá participación. En el marco de la OEA, si bien esa potencia del Norte representa un país dentro de los 34 miembros de la Organización, tiene una gran influencia en materia de defensa, lo cual precisamente Brasil pretende neutralizar con una agenda propia sobre el tema. No obstante lo anterior, la ex Secretaria de Estado norteamericana Condoleezza Rice, manifestó en su oportunidad el apoyo de su Gobierno a la creación del Consejo y elogió el liderazgo internacional de Brasil y de su Presidente.

Sin lugar a dudas, el CDS nos presenta un sin número de interrogantes acerca de cómo se materializarán sus objetivos, pero se debe partir de la idea, luego de revisar el contenido de su Estatuto, que la cooperación regional en materia de defensa y la visión conjunta entre todos los Países Miembros que él se propone, implicará una nueva apreciación estratégica del escenario regional y particularmente un análisis novedoso acerca del tipo y naturaleza de hipótesis de conflicto para el cual deben prepararse los sistema de defensa. Así, por lo demás,



se señala en el literal b) del Artículo 5, al decirse que el intercambio de información sobre la situación regional e internacional, tiene como propósito “identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial”.

Otro aspecto importante a destacar, que si bien no se encuentra enunciado como un objetivo del CDS, sí se menciona expresamente como un principio en el literal i) del Artículo 3, es el relativo a los recursos naturales de la región, donde se señala que el Consejo actuará bajo el principio de “fomentar la defensa soberana de los recursos naturales de nuestras naciones”. Aquí se pretende vincular la importancia que tienen los recursos naturales para los diversos Estados de la región en el orden económico-comercial, con una visión estratégica, incorporándolos a las agendas de la defensa nacional, como una hipótesis de conflicto ante una potencia extra continental.

Este nuevo escenario planteado muy claramente por el gobierno Brasileño, intenta redimensionar el rol y las funciones del instrumento militar en función de la preservación y control de los recursos naturales, intenta poner el foco en un desafío mayor para la estabilidad de nuestros sistemas de defensa regional, ya que estas nuevas premisas y objetivos están ligados a la creciente construcción de una conciencia regional sudamericana sobre la responsabilidad compartida que le caben a los sistemas de defensa y a los instrumentos militares de la región en la búsqueda del objetivo del fortalecimiento del desarrollo socio-económico de nuestras comunidades. En efecto, el creciente debate sobre un rol protagónico de los sistemas de defensa en la preservación y control de los recursos naturales hídricos, hidrocarbúricos, minerales y de biodiversidad está claramente en línea con un involucramiento más activo de los actores de la defensa nacional en la consecución del gran objetivo del desarrollo económico-social preservando la autonomía y la integridad territorial de nuestros países en el marco de un proceso de creciente complementación en el orden de las políticas de defensa (Lahoud. 2008²³).

La propuesta de conformación de un Consejo de Defensa Sudamericano, permite recrear un espacio de reflexión y debate en el que las políticas nacionales de defensa son vistas no sólo como parte integral de un proyecto de construcción de desarrollo justo e inclusivo, sino, además, pueden ser visualizadas como un espacio concreto de consolidación de la **integración política y militar** entre los países sudamericanos de cara a uno de los desafíos más críticos que el Siglo XXI plantea a nuestra comunidades: la construcción de una gran Nación Sudamericana que pueda consolidar definitivamente nuestra soberanía política y nuestra independencia económica (Lahoud. 2008²⁴).

Finalmente, se debe mencionar que entre el 9 y 10 de marzo de 2009 se efectuó en Santiago -Chile- la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, aprobándose una Declaración²⁵ que contiene un Plan de Acción 2009-2010, el cual desarrolla cuatro ejes o lineamientos fundamentales, a saber:

POLÍTICAS DE DEFENSA.

²³ Lahoud, Gustavo O.: “Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Quo vadis?”, *Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas (CLICet)* Buenos Aires, Julio 2008, en http://www.cienciayenergia.com/Contenido/defensa_seg_rrnn/pdf/gol_def.pdf.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Declaración de Santiago, en http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm.



- a. Crear una red para intercambiar información sobre políticas de defensa.
- b. Realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa.
- c. Compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa.
- d. Propiciar la definición de enfoques conceptuales.
- e. Identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial.
- f. Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.
- g. Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el Tratado de UNASUR.

COOPERACIÓN MILITAR, ACCIONES HUMANITARIAS Y OPERACIONES DE PAZ.

- a. Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales.
- b. Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral.
- c. Elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias.
- d. Intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias a fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales.

INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA.

- a. Elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica.
- b. Promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este consejo.

FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN.

- a. Elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas y crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos.
- b. Proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes, en materias de defensa.
- c. Constituir y poner en funcionamiento el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED), y encargar a un grupo de trabajo dirigido por Argentina, en un plazo de 60 días, la elaboración de la propuesta de su estatuto.
- d. Realizar durante noviembre de 2009, en Río de Janeiro, el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos (Ier ESEE).

El conjunto de acciones propuesto en este Plan de Acción es ambicioso, la temática planteada en cada área es compleja, los plazos establecido para verificar su cumplimiento son breves (Reunión de Viceministros de Defensa de Suramérica a celebrarse en Quito, Ecuador,



a mediados de 2009) y quizás la preocupación fundamental que surge al conocer este Plan, es saber si los Estados Miembros de la UNASUR cuentan con los equipos técnicos especializados en materia de defensa para abocarse al estudio de la temática que su ejecución implica y si existirá la voluntad política de otorgarles la prioridad que ello demande.

4. Conclusiones

1. Hablar de integración en materias de seguridad y defensa es un tema complejo, no solo por la imprecisión con que se emplean los términos que se utilizan para identificar los procesos de cooperación entre los países en estas áreas, sino que también por tratarse de una temática del Campo Político Militar sensible para los Estados, por ser parte muy importante del ejercicio de su soberanía.
2. En todo proceso de integración exitoso hay un elemento fundamental que es la solidaridad, esto es de ayuda recíproca, de compartir fortalezas para superar debilidades, en aras de enfrentar una situación determinada con más y mejores instrumentos de los que cada Estado individualmente posee. Para este propósito es esencial establecer una gradualidad en los procedimientos para ir paulatinamente equilibrando las asimetrías de los miembros más débiles.
3. No puede haber un proceso de integración solidario y gradual sin un fuerte liderazgo político y económico. Político, para orientar el diálogo constructivo que conduzca al cumplimiento de las metas propuestas y, económico, para asumir la responsabilidad de respaldar a los que aspiran llegar a esas metas, pero que su nivel de desarrollo no se los permite.
4. El enfoque multidimensional de la seguridad, ha significado reconocer que los sistemas nacionales no son capaces de afrontar las nuevas amenazas, ya que demandan una respuesta de igual magnitud, multidimensional y transnacional, que solo se puede lograr a través de los sistemas de cooperación internacional.
5. La necesidad de establecer un proceso de integración en materia de seguridad y defensa, tiene su fundamento en la protección de los intereses comunes del individuo como ser humano, independientemente de su nacionalidad. Las víctimas demandan protección y justicia sin disquisición de fronteras, derechos que individualmente los Estados perciben no poder amparar, creando una situación de vulnerabilidad.
6. El rol que las Fuerzas Armadas podrían asumir en la ejecución de un proceso de integración en materia de seguridad y defensa, dependerá en definitiva de los ordenamientos jurídicos internos de los Estados, los que se basan en una decisión soberana. Los intereses nacionales de cada Estado pueden servir de fundamento para encontrar una interpretación compatible con su soberanía y que permita prestar la colaboración que se demande internacionalmente, independientemente de cuál sea el organismo nacional que la preste.
7. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), es una organización internacional que se crea con la finalidad de promover una integración de carácter



político y cuya estrategia está dirigida a la inserción de América del Sur, como región, en el escenario internacional. El liderazgo ha sido ejercido por Brasil, quien como potencia regional emergente pretende convertirse, con el apoyo de todos los países suramericanos, en un actor global proyectando los intereses del bloque en forma autónoma, consolidando una identidad suramericana.

8. El liderazgo brasileño, deberá considerar no sólo los beneficios que le representará la unión de los países Suramericanos, como un factor de poder en el ámbito internacional, sino que también asumir las obligaciones que tal liderazgo implica en el proceso de adaptación de los países miembros a los nuevos estándares que la integración implica en un mundo globalizado.
9. La UNASUR reconoce la heterogeneidad de los doce países que lo conforman y siguiendo el esquema europeo de integración solidaria, pretende progresivamente eliminar las asimetrías económicas existentes entre los Países Miembros, de manera que las economías más débiles o pobres puedan superarlas, logrando así una integración equitativa. Para este propósito, el Tratado constitutivo, reconociendo las distintas realidades, establece criterios flexibles y graduales para su implementación.
10. UNASUR constituirá, una vez que entre en vigor, una nueva entidad geopolítica en una parte del mundo en la que existen vastas reservas de recursos naturales, por lo cual puede tornarse en una de las más importantes áreas económicas en un mundo globalizado que consume grandes cantidades de alimentos, materias primas y energía. Es por ello que esta Organización puede convertirse en un instrumento de concertación política que viabilice el proceso de integración económica y la unión entre los doce países de la región
11. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) creado dentro del marco jurídico de la UNASUR, constituye una experiencia inédita en América del Sur, como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa.
12. Contrariamente a lo que se señala en algunos artículos de prensa y publicaciones, la finalidad del Consejo no es la cooperación y coordinación de los países de la región sudamericana en las áreas de la “Seguridad y la Defensa”. La palabra “Seguridad”, fuera de no mencionarse en la denominación del Consejo, no se contiene en ninguno de los 18 Artículos en que se regula dicho organismo.
13. El poder hegemónico que pretende proyectar Brasil en el escenario internacional, requiere de un sector Defensa unificado, coordinado entre los países de la región y con una industria de defensa sólida e integrada, pudiendo ser ésta una de las razones por las cuales se le dio prioridad a este sector.
14. La gran influencia de Estados Unidos de América en materia de defensa y que ejercerse en el marco de la OEA, pretende ser neutralizada por Brasil, como actor global, al establecer una agenda propia sobre el tema, proponiendo la formación e identificación de una política de defensa suramericana, que represente una sola voz en los foros internacionales.
15. El beneplácito otorgado por el Gobierno de Estados Unidos de América a la conformación del Consejo, podría explicarse como una estrategia del país del norte



de querer tener en materia de defensa una sola contraparte, en este caso Brasil, para que sea ésta la que asuma la responsabilidad de entenderse y solucionar las controversias, conflictos o emergencias que puedan suscitarse en la región, evitando los costos políticos y económicos que ello generalmente implica

16. Un aspecto importante que ha sido resaltado por los promotores del CDS es el propósito de crear en Suramérica una industria militar de defensa, con el objeto de tener una posición en la región y establecer alternativas a la dependencia de insumos militares. Esta idea, si se considera dentro del marco de que los conflictos convencionales en la región son de baja ocurrencia, ya que los países de la zona no son expansionistas y están consolidados en la paz, sería muy positiva toda vez que podría derivar hacia la implementación de nuevas tecnologías para combatir las amenazas no tradicionales.
17. El Consejo, es una instancia eminentemente política y no militar, por lo cual puede ser visualizado como un espacio concreto de consolidación de la integración política-militar, en este sentido la creación de condiciones de confianza entre ambos sectores, será un requisito indispensable para someter materias de defensa a una coordinación regional.
18. El CDS ratifica la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto irrestricto a los derechos humanos y hace un reconocimiento expreso de la subordinación constitucional de las instituciones de defensa a la autoridad civil legalmente constituida, todo lo cual refuerza y garantiza el Estado de Derecho en la región.
19. El tema de las asimetrías también es abordado en el CDS, proponiendo reducir las desigualdades existentes entre los sistemas de defensa de los Países Miembros, a fin de fortalecer la integración de la región en el campo de la defensa. Para este efecto, se tendrán presentes los principios de gradualidad y flexibilidad en la promoción de iniciativas de cooperación en el campo de la defensa, reconociendo las diferentes realidades nacionales
20. Sin lugar a dudas, el CDS nos presenta un sin número de interrogantes acerca de cómo se materializarán sus objetivos, pero se debe partir de la idea, luego de revisar el contenido de su Estatuto, que la cooperación regional en materia de defensa y la visión conjunta entre todos los Países Miembros que en él se propone, implicará una nueva apreciación estratégica del escenario regional, una reducción de costos y racionalización en la utilización de recursos y, particularmente, un análisis novedoso acerca del tipo y naturaleza de hipótesis de conflicto para el cual deben prepararse los sistemas de defensa.
21. Finalmente, se debe destacar que la Unión de Naciones Suramericanas contiene, a nuestro juicio, los principales elementos teóricos para augurar un exitoso y completo proceso de integración de carácter regional, (político, económico, comercial, defensa, salud, energía, etc). Sin embargo, su éxito o fracaso dependerá de la voluntad política de los Gobiernos de los países que la integran, de los crecientes procesos de interdependencia que se consoliden, del apoyo de la sociedad civil y particularmente del liderazgo que ejerza Brasil en el cumplimiento de sus objetivos. Se debería asumir el compromiso de apoyar este proyecto de integración, toda vez que su fracaso muy probablemente significaría



llevar a la región y, particularmente, a los países que la conforman, a volverse cada día más irrelevantes en el proceso de globalización que estamos viviendo.





MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA EN CHILE, 2006-2010

Gonzalo García Pino¹ y Juan Esteban Montes²

*Universidades Adolfo Ibáñez y Alberto Hurtado;
Universidad de Notre Dame*

Resumen:

Los autores analizan las modernizaciones que ha experimentado la defensa en Chile durante el gobierno de la Presidenta Bachelet en cuanto a estructura política, personal de las FFAA, potenciación estratégica, transparencia, control y eficiencia en el gasto en defensa, dimensión internacional de la defensa y reforma de la justicia militar. Argumentan que estas modernizaciones han sido exitosas, entre otras causas, porque se basan en un amplio consenso político y cívico-militar.

Palabras Clave: modernización de la defensa, Chile, Ministerio de Defensa Nacional, consensos en defensa, políticas públicas en defensa.

Title in English: "Modernization of Chile's Defense, 2006-2010"

Abstract:

The authors analyze the modernization that the defense sector has undergone during President Bachelet's government regarding political structure, military personnel, strategic projection, transparency, accountability, efficiency of military budget and international dimension of defense and reforms for the military justice system. The authors argue that the modernization process has been successful, among other reasons, because it has been underpinned in a wide political and civil-military consensus.

Keywords: *defense sector modernization, Chile, Ministry of Defense, consensus on defense issues, defense public policy.*

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Abogado y Magíster en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Subsecretario de Guerra desde marzo de 2006. Profesor de Derecho Constitucional en las universidades Adolfo Ibáñez y Alberto Hurtado. *Email:* gonzalogarciapino@gmail.com

² Abogado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Ph.D. (c) en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Director y profesor del Programa de Chile de la Universidad de Notre Dame y Asesor de la Subsecretaría de Guerra desde marzo de 2006.



1. Introducción

El sistema de defensa chileno ha vivido un profundo proceso de modernización en los últimos quince años. Este proceso, aún en curso, comenzó a mediados de la última década del S. XX, cuatro o cinco años después de la reinauguración de la democracia en marzo de 1990 y es parte de un proceso mayor de modernización del estado³ y, en general, de la sociedad en Chile.⁴ Este artículo analiza aspectos centrales de la modernización de la defensa en Chile durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), que, valga recordar, fue Ministra de Defensa durante el gobierno del Presidente Lagos. Bachelet fue la primera mujer en ocupar ese cargo en Chile y Sudamérica, lo que de por sí da muestras de importantes cambios en el sector y ayuda a explicar el éxito y la envergadura del actual proceso modernizador de la defensa.

El artículo parte con una breve descripción de las transformaciones de la defensa en Chile efectuadas antes de 2006 y se argumenta sobre la necesidad de modernizar el sector. También se plantean algunas explicaciones sobre las causas de las transformaciones de la defensa en el período cubierto en este artículo. Luego se analiza varios aspectos claves de la modernización de la defensa a partir de 2006 que responden a los principales retos que ha enfrentado la defensa en los últimos años y que apuntan a constituir un sistema de defensa acorde a las necesidades de la primera mitad del siglo XXI, entre los que se cuentan la modernización del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), del personal de las FFAA, la potenciación estratégica de la defensa, la transparencia, control y eficiencia en el gasto en defensa, la dimensión internacional de la defensa y la reforma de la justicia militar. Por último, se concluye con breves comentarios generales sobre la modernización de la defensa y desafíos futuros.

2. Conetxto y Necesidad de Modernizar la Defensa

Desde el inicio de la transición a la democracia en Chile -que puede situarse en algún momento entre la aprobación de la Constitución de 1980 y la derrota del general Pinochet en el plebiscito de 1988- los temas de la modernización de la defensa han estado presentes en la agenda política chilena. Chile contaba con una tradición de fuerzas armadas profesionales y acordes a las necesidades de defensa del país desde, al menos, los inicios del S. XX. Durante la dictadura (1973-1990) los temas de la defensa pasaron a estar dominados y contaminados por la participación de los militares en la política y en la administración del estado, las

³ Sobre la modernización del estado en Chile ver: Waissbluth, Mario (2006): *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*, Barcelona, ESADE, en www.esade.edu/public; Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile (2006): *Reforma del Estado en Chile 2000-2006*, Santiago, SEGPRES; Boeninger, Edgardo (2007): *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, Santiago, Uqbar Editores; Borzutzky, Silvia y Oppenheim, Lois Hecht (eds.) (2006): *After Pinochet. The Chilean Road to Democracy and the Market*, Gainesville, University Press of Florida.

⁴ Sobre la modernización de la sociedad en Chile ver: Tironi, Eugenio; Larrañaga, Osvaldo; Valenzuela, Eduardo; Bravo, David; Teitelbom, Berta; Gubbins, Verónica e INE (2003): *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década*, Santiago, Cuadernos Bicentenario; Politzer, Patricia (2005): *Chile: ¿de qué estamos hablando? Retrato de una transformación asombrosa*, Santiago, Editorial Sudamericana; Valenzuela, J. Samuel; Tirón, Eugenio y Scully, Timothy (eds.) (2006): *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile*, Santiago, Taurus; Castells, Manuel (2005): *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.



violaciones a los derechos humanos, el retorno a la democracia y la figura del general Pinochet. La polarización política entre gobierno y oposición era extrema y no permitía un debate sobre las necesidades de la defensa.⁵ Eso no obstante que hubo significativos problemas vecinales y que, naturalmente, las FFAA vivieron algunas modernizaciones parciales. Pero el foco no estaba en la defensa como política pública y como necesidad del estado, ni en las necesidades de modernizar las FFAA. Con el retorno a la democracia los temas que surgieron con mayor urgencia fueron la restauración del control civil y el manejo de los múltiples temas vinculados a la justicia transicional. Durante el gobierno del presidente Aylwin (1990-1994) no hubo espacio o capacidad política para pensar en modernizaciones de la defensa.

Recién con la llegada del gobierno del presidente Frei (1994-2000) y, en particular, con su Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma se generó una visión nueva que daba un cauce institucional y político a los urgentes temas de derechos humanos, entregándolos a la justicia, las comisiones de verdad, las iniciativas de reparación y el debate político. Además, definía como prioritario un proceso de discusión sobre el mejoramiento de las relaciones cívico y político militares, pero, sobretodo, se abocaba a pensar el rol y las necesidades de la defensa en Chile.⁶ Esto llevó a cambiar drásticamente las estrategias políticas del gobierno respecto de las FFAA. Se inició un proceso de acercamiento, creación de confianzas y conocimiento mutuo entre el liderazgo político y el militar. Además, se diseñó una estrategia para pensar la defensa que generara consenso en el diagnóstico y las propuestas de cambio y que diera legitimidad a las políticas de defensa. Un elemento central en dicha estrategia fue el proceso para la elaboración del primer libro blanco de la defensa de Chile.⁷ El proceso fue más importante que el libro mismo, que sólo tendría gran valor en la medida que fuera el resultado de negociaciones sinceras entre todos los actores del sector defensa incluyendo las diversas sensibilidades políticas, los propios militares, los académicos del área, y diversas oficinas públicas vinculadas a la defensa. Este ejercicio centró la atención, por primera vez en décadas por no decir el último siglo, en el análisis de la defensa como una función central del estado y en el rol que las FFAA, el MDN y otros actores claves debían cumplir en las políticas de defensa. Este primer libro de la defensa marca el inicio del proceso de modernización de la defensa en Chile. El proceso de su formulación llevó, entre otras cosas, a hacer patente las múltiples dimensiones en que la defensa requería profundas reestructuraciones y modernizaciones. Estas necesidades de modernización no se vieron del todo nítidas desde el comienzo. Fue necesario un segundo libro de la defensa, publicado en 2002⁸, y un largo proceso -aún en marcha- de maduración de los diagnósticos, ideas, dimensiones institucionales, culturales, sociales y económicas de la defensa y sus posibilidades de reforma para ir estructurando un complejo plan de modernización de la defensa.

El sistema de defensa por donde se lo mirara requería modernización. Partiendo por las normas constitucionales que establecían fuertes limitaciones al control civil como la

⁵ Los análisis y narraciones de la dictadura constituyen una vasta literatura que no pretendemos reseñar, sino sólo referir algunas obras más recientes sobre el período como Huneus, Carlos (2000): *El régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana; Barros, Robert (2005): *La junta militar. Pinochet y la Constitución de 1980*, Santiago, Editorial Sudamericana.

⁶ Hay numerosa aunque contradictoria literatura sobre las relaciones cívico-militares durante los primeros años de la nueva democracia. Ver: Montes, Juan Esteban y García, Gonzalo (2003): *¿Y qué pasó con los militares? Chile, 1990-2002*, Santiago, CED.

⁷ Ministerio de Defensa Nacional de Chile (1997): *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago, Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

⁸ Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2003): *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, Santiago, Ministerio de Defensa Nacional de Chile.



imposibilidad de remover a los comandantes en jefe institucionales, un rol para las FFAA como garantes de la institucionalidad y un Consejo de Seguridad Nacional tan militarizado y politizado como infectivo. El MDN era una entidad que creció de manera inorgánica a lo largo de más de un siglo y que nunca fue propiamente diseñado o pensado como un todo. Desde las estructuras formales (subsecretarías, gabinete ministerial, estructura administrativa) hasta las atribuciones de las instituciones y autoridades, todo requería ser repensado y profundamente transformado para servir como órgano de dirección de la función de defensa acorde a la realidad nacional y mundial de comienzos del nuevo siglo. La justicia militar había sido objeto de enormes críticas durante la dictadura, estaba totalmente deslegitimada, obedecía a criterios jurídicos y militares decimonónicos y quedaría totalmente desfasada de las modernizaciones del resto del sistema judicial emprendidas a partir de mitad de los 1990s. La carrera militar resultaba demasiado corta, cara, rígida, masculina, compleja y muchas veces contradictoria con las necesidades de unas FFAA modernas. El sistema de reclutamiento obligatorio también estaba en problemas. Era visto como inequitativo en perjuicio de los ciudadanos más pobres, no satisfacía las necesidades de profesionalización militar requerida por las nuevas tecnologías y estándares operativos de las FFAA, era criticado por los maltratos y escasos beneficios y formación para los soldados y su estructura administrativa era compleja e ineficiente. La formación y doctrina militar tampoco había sido objeto de transformaciones acordes a mandatos democráticos, de imperio del derecho nacional e internacional como el que Chile aspiraba a satisfacer en su nueva vida republicana. Las políticas de defensa y la planificación militar y estratégica también estaban fuera de lugar, eran desconocidas incluso por quienes se suponía que deberían haberlas establecido e implementado. Gran parte de los sistemas de armas también requerían de urgentes transformaciones tecnológicas, operativas y logísticas que les permitieran cumplir funciones disuasivas, defensivas y de cooperación internacional efectivas. El sistema de financiamiento de las adquisiciones para la defensa heredado de múltiples reformas *ad hoc* a necesidades circunstanciales del último siglo y sellado con pisos de gasto, cargas tributarias desmedidas y especialmente afectas a la defensa, distribuciones interinstitucionales rígidas, sin visión conjunta y falta de transparencia y control, tampoco resistían mayor análisis. Otro tanto se puede decir de la industria local de defensa.

La lista podría seguir, pero no es nuestro objetivo en este punto hacer un exhaustivo diagnóstico y análisis de las deficiencias del sistema de defensa, sino simplemente resaltar que había abrumadores argumentos en favor de una completa modernización de los diversos aspectos e instituciones de la defensa y que la necesidad de iniciar pronto las transformaciones era urgente. Los diagnósticos y argumentos, naturalmente, no eran compartidos de igual forma por civiles de gobierno y oposición, militares y expertos -cabe resaltar que las alternativas de reforma en cada área son casi infinitas-. Sin embargo, había un consenso básico entre todos los actores en el sentido que era imperativo, en beneficio de la seguridad del estado y el mejor interés de los hombres de armas y de todos los actores de la defensa, enfrentar este proceso transformador pronto, aunque sin atolondramiento, a fin de generar cambios con la legitimidad necesaria.

Los dos libros de la defensa nacional de 1997 y 2002 y las reformas constitucionales de 2005⁹ (Ley 20.050) que eliminaron todos los rasgos antidemocráticos en materias de defensa constituyen hitos fundantes de la modernización de la defensa en Chile. La dimensión

⁹ Sobre las reformas constitucionales de 2005 en materia de defensa, ver: Verdugo, Mario: "Notas a la Reforma Constitucional en lo que Atañe a las Fuerzas Armadas y Consejo de Seguridad Nacional", en Zúñiga, Francisco (Coord.) (2005): *Reforma Constitucional*, Santiago, Lexis Nexos; Peña, Marisol: "El Término de la Inamovilidad Relativa de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros", en Zúñiga, *op. cit.*



de una estrategia de defensa basada en la cooperación internacional como uno de sus pilares fundamentales junto a la disuasión se incorporó en el libro de la defensa de 2002 y se actualizó pronto después con nuevas iniciativas de participación en operaciones internacionales de mantenimiento e imposición de la paz, en particular con la activa cooperación en Haití. La modernización de los sistemas de armas también es un proceso cuyo inicio data de fines del S.XX. En el período 1990-2005 se dictaron también otras leyes que introducen reestructuraciones significativas aunque parciales en el sector defensa: leyes sobre ingreso y salida de tropas del territorio nacional, en 1990 y 1991 (Leyes 18.995 y 19067); ley de salud de las FF.AA., en 1996 (Ley 19.465); Estatuto del Personal de las FF.AA., DFL 1, de 1997 (Ley 19.507); ley de acceso igualitario a escalafones, de 2005 (Ley 20.034); y ley de modernización del Servicio Militar Obligatorio, de 2005 (Ley 20.045).

3. Hacia una Explicación de la Actual Modernización de la Defensa

Si bien en este artículo no pretendemos explicar a fondo las razones por las cuales el actual proceso de modernización de la defensa ha sido exitoso, queremos al menos enunciar algunas de las causas que apuntan a entender este proceso. En primer lugar, transcurridos quince años desde el retorno a la democracia ya se habían resuelto en gran medida el espinudo tema de los derechos humanos desde la perspectiva de la defensa. Como se señaló en la sección anterior, se logró ubicar el tema de los derechos humanos en el ámbito donde mejor se podía tratar y continuar avanzando sin que causara mayor ruido en las relaciones cívico-militares y, en general, en la defensa. Eso abrió un espacio psicológico y político para enfrentar la modernización de la defensa.

Segundo, el camino ya avanzado durante los gobiernos de los presidentes Frei y Lagos, en especial la creación de confianza entre los militares y el mundo civil de la defensa, en particular, las autoridades del MDN, concretado en los dos libros de la defensa, hicieron que ese espacio abierto al despejar el tema de los derechos humanos fuera bien aprovechado. Tanto civiles como militares se dieron cuenta que era en su mejor interés cooperar para la solución de las necesidades del sector. Además, se pudo llegar a un primer diagnóstico, en gran parte consensuado, sobre las necesidades de modernización de la defensa. Eso bajó las aprehensiones de todos los sectores políticos así como militares acerca de que las reformas pudieran ser utilizadas para sacar ventajas políticas, cobrar revanchas por temas de la dictadura o simplemente para imponer un modelo de defensa unilateral y contrario a la visión de otros sectores y actores relevantes. En definitiva, lo que sucedió fue una rápida y fuerte despolarización del sector defensa, bastante antes de lo anticipado por la mayoría de analistas y de lo sucedido en otros sectores de la política.¹⁰

Tercero, la reforma constitucional de 2005 zanjó los temas centrales pendientes sobre la subordinación y el control democrático de los militares. A partir de esa reforma no es dable argumentar que la constitución o el sistema político chileno padecen, en materias de defensa, de enclaves autoritarios, esferas de poder no democráticamente controlado, o rol de los militares como garantes de la institucionalidad democrática. Esto no significa que el diseño institucional de la defensa sea impecable o que no sea conveniente hacerle muchas otras mejoras. Sólo que la constitución cumple con los requisitos democráticos necesarios en materias militares y de defensa. Esta reforma constitucional fue, en sí misma, un gran paso en la modernización de la defensa, pero, además, orientó y allanó el camino a futuras reformas

¹⁰ Este argumento es desarrollado extensamente en Montes y García, *op. cit.*



del sector. Resueltos los temas más básicos y fundamentales, el resto de las reformas se veían como enteramente posibles y menos amenazantes. Todas las reformas de la defensa que requieren ley fueron aprobadas en los años que cubre este artículo por amplias mayorías parlamentarias, superlativas a los requisitos constitucionales requeridos.¹¹

Cuarto, la exigencia de un amplio consenso para aprobar casi cualquier reforma de la defensa a través de los requisitos constitucionales de quórum especiales muy altos¹² y la capacidad de veto¹³ de la derecha y, a través de diversos mecanismos, de las propias FFAA, garantizan que ninguna reforma atentará contra los intereses o visiones que cualquiera de los actores involucrados. Si bien la existencia de jugadores con poder de veto dificulta el acuerdo y puede eternizar la mantención del status quo, por el otro lado, baja los riesgos de percepción de amenaza de los jugadores haciendo más factible la consecución de grandes consensos. En la modernización de la defensa en Chile no es posible hacer reformas mayoritarias,¹⁴ todo debe ser consensuado, con lo que se resalta el tenor de política de estado de la defensa, su visión de largo plazo y se resuelve de antemano el dilema de los políticos planteado por Barbara Geddes.¹⁵ Nadie puede pretender ni temer que intereses o jugadas para sacar provecho inmediato operarán en la modernización de la defensa. Esto deja abierta la pregunta de por qué los militares y la derecha estarán dispuestas a transar y renunciar a su poder de veto cuando el status quo los beneficia. Una respuesta completa a esta pregunta escapa a los objetivos de este artículo, pero por ahora baste señalar que los intereses de la derecha y de las FFAA son complejos, cruzados y que mucho del status quo nos les conviene, al menos en una visión de largo plazo. Además, la mantención del status quo también podría traer consigo represalias y costos colaterales altos de parte del gobierno que controla el presupuesto, las adquisiciones, los ascensos y retiros, muchas de las destinaciones y otros ámbitos de poder simbólico y material sobre las FFAA.

Quinto, el buen liderazgo y el profundo conocimiento de los temas de defensa por la Presidenta Bachelet, acompañado de un liderazgo estable y decidido en el MDN, permitió centrarse durante los cuatro años del gobierno a sacar las reformas que contribuyeron a las diversas transformaciones de la defensa. A esto se añade un también muy buen liderazgo militar en estos años y en algunos de los anteriores.

Por último, la demanda marítima de Perú concretada en leyes internas, un discurso político explícito y una presentación ante el Tribunal Internacional de La Haya también ayudó a generar un mayor consenso, sentido de urgencia, visión de largo plazo e interés por modernizar la defecan en Chile.

¹¹ La historia de cada una de las leyes puede consultarse en el sitio web del congreso nacional, www.congreso.cl

¹² Gran cantidad de normas de la defensa requieren quórum de ley orgánica constitucional o son leyes de quórum calificado que requieren 4/7 o mayoría absoluta, respectivamente, de los diputados y senadores en ejercicio: Artículo 66 de la Constitución Política de la República.

¹³ Sobre los actores de veto y las complejas dinámicas que generan en un sistema político ver: Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York, Russel Sage Foundation y Princeton University Press.

¹⁴ En el sentido propuesto por Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.

¹⁵ Geddes, Barbara (1994): *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.



4. Modernización de la Estructura Política de la Defensa: Reforma de la Ley del Ministerio

El 14 de septiembre de 2005 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que moderniza el MDN.¹⁶ La discusión del proyecto se estancó por dos años debido a múltiples críticas que surgieron de diversos sectores hasta que en noviembre de 2007 el Gobierno presentó un conjunto de indicaciones que reformaron el proyecto en forma sustantiva. Otras indicaciones del Gobierno fueron ingresadas en enero de 2008 en la Cámara de Diputados y en mayo y agosto de 2009 en el Senado para resolver algunos temas sobre el Gabinete del Ministro, la Junta de Comandantes en Jefe y el Estado Mayor Conjunto.

La nueva versión del proyecto fue discutida en la Cámara de Diputados, la que aprobó el proyecto en agosto de 2008. La discusión en particular del proyecto con las nuevas indicaciones está a punto de concluir su segundo trámite constitucional en el Senado, quedando sólo pendiente, a mediados de agosto de 2009, su aprobación en particular por la Comisión de Hacienda del Senado y luego su aprobación por la sala de dicha cámara legislativa. Hay buenas expectativas de que el proyecto sea aprobado por el Congreso durante el segundo semestre de 2009. Sin embargo, se requiere una continua y eficaz gestión política del proyecto en todo momento pues contiene varios temas complejos y opinables, que en cualquier momento se pueden entabrar, más aún ad portas de una muy competitiva elección presidencial y parlamentaria programada para fines de 2009.

4.1. Cambios en la Estructura Superior de la Defensa y de sus Órganos Asesores

El proyecto de ley suprime el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA). También se elimina el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) en vista del diseño de un nuevo modelo de financiamiento de las inversiones en defensa. Fortalece la autoridad presidencial y ministerial en la gestión de los procesos de gobierno y administración del sector. Se establece que la conducción de la defensa le corresponde al Presidente de la República, conforme a la Constitución Política, y que el MDN es su órgano superior de colaboración en las funciones de gobierno y administración del sector. Fortalece la institucionalidad conjunta, tanto en el ámbito de la asesoría y planificación estratégica, como de las operaciones. Propende a la adecuada integración del mundo civil y militar en las tareas de la defensa y, en especial, en la estructura del MDN. Asimismo, sienta las bases institucionales para hacer posible el desarrollo de una carrera funcionaria civil en el Ministerio, actualmente inexistente.

Se dota al MDN de una estructura capaz de realizar el ciclo completo de políticas públicas (formular, implementar o ejecutar, y controlar) en el sector, conforme a los estándares establecidos por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Se establece la oficina del Gabinete del Ministro y el cargo de Jefe de Gabinete. Se establece también una Ayudantía Militar del Ministro con su propia Jefatura.

El proyecto de ley deroga el DFL Nº181 de 1960, que crea la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ), con lo que este organismo desaparecería. Sin embargo, como su funcionamiento en el sistema de defensa ha demostrado ser útil, el proyecto de ley incorpora a

¹⁶ Para fines de consultar la historia, documentos y estado de tramitación de este proyecto de ley en los sitios web de la Cámara de Diputados o del Senado, es útil conocer que es identificado por su número de Boletín 3994-02.



la JCCJ como organismo asesor del Ministro de Defensa en los asuntos de interés común para las tres ramas de las Fuerzas Armadas. El Jefe del Estado Mayor Conjunto (JEMC) integrará la JCCJ, a diferencia de lo que ocurre hoy en que sólo se desempeña como Secretario de este organismo. La JCCJ será el órgano asesor del Ministro de Defensa Nacional del más alto nivel en materias comunes de las Fuerzas Armadas y en materias relativas a la conducción y la coordinación estratégica de los medios asignados a las operaciones; correspondiéndole entre otras funciones, “Estudiar, evaluar y emitir opinión durante el proceso de elaboración de la planificación primaria” y “Evaluar la planificación secundaria y proponer modificaciones a las mismas en caso de ser pertinente”.

4.2. Cambios en el Ámbito Político – Institucional: Subsecretarías y Planificación

Se reordena el esquema de subsecretarías, pasando de uno “institucional” (Guerra, Marina y Aviación, que se acaban) a uno “funcional” (Subsecretaría de Defensa y Subsecretaría para las Fuerzas Armadas). Este constituye uno de los cambios más profundos que se proponen en el proyecto, ya que reestructura completamente la propia orgánica del Ministerio y los procedimientos por los que da cumplimiento a sus tareas. Cada Subsecretaría tiene un ámbito de competencias propio y específico, sin superposiciones de procesos y procedimientos.

La Subsecretaría de Defensa es el órgano de colaboración inmediata del Ministro en los asuntos de política de defensa, y todas sus derivaciones, es decir, se abocará a las funciones de naturaleza político estratégicas de la defensa nacional. La Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es el órgano de colaboración inmediata del Ministro en materias de gestión de los asuntos y procesos administrativos que el Ministerio y las Fuerzas Armadas requieran para el cumplimiento de sus funciones. También estará a cargo de evaluar los proyectos de adquisiciones e inversión. Por lo mismo, la actual Dirección Administrativa es absorbida por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y se transfieren también a esta Subsecretaría las facultades de la Subsecretaría de Marina sobre concesiones marítimas y acuícolas. Se establece la subrogación del Ministro por el Subsecretario de Defensa y de éste por el Subsecretario para las Fuerzas Armadas.

Dado que se derogan la Ley Nº 7.144 de 1941, que crea el Consejo Superior de la Defensa Nacional, el DFL-181 de 1960, que crea el Consejo Superior de Seguridad Nacional y la Ley Nº 18.952 de 1960, que crea la Dirección Administrativa del MDN se establece que la Subsecretaría de Defensa es la sucesora legal del Consejo Superior de la Defensa Nacional y se establece que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es la sucesora de las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación, y de la Dirección Administrativa. Asimismo, se dispone que mientras no entre en vigencia la ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública, las Subsecretarías de Carabineros e Investigaciones y la Dirección de Previsión de Carabineros seguirán dependiendo del MDN.

El proyecto asegura la continuidad del actual personal de planta y a contrata con todos sus beneficios y garantías. Comprende funcionarios propios del MDN y destinado por las Fuerzas Armadas al Ministerio. Se faculta al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año desde la publicación de esta ley, fije las plantas y escalafones de las Subsecretarías. Lo anterior sujeto a limitaciones de gasto global en personal, junto con normas que protegen la estabilidad laboral y derechos de aquel que se desempeña en las organizaciones que se extinguen.

Analizada la estructura de planificación, el Proyecto de Ley del Ministerio propone una estructura que separa los niveles de las funciones que actualmente realizan cada uno de



los organismos involucrados, estableciendo las responsabilidades del nivel político, político-estratégico y estratégico. Asimismo, se propone una estructura tendiente a satisfacer de mejor forma el proceso de planificación de la Defensa Nacional, al especificar organismos de trabajo separados dentro del MDN que apoyen a la conducción político-estratégica y estratégica en sus etapas de planificación y ejecución.

Para lo anterior el proyecto propone que la Subsecretaría de Defensa será el organismo de colaboración inmediata del Ministro de Defensa Nacional en los asuntos de política de defensa asumiendo todas aquellas funciones propias del nivel político-estratégico, (proponer la planificación primaria de la Defensa Nacional en coordinación con otros ministerios e instituciones públicas, según lo disponga el Presidente de la República) y otras que por reglamento realiza en la actualidad la dirección primaria del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Asimismo, el EMC será el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en aquellas materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas. Le corresponderá asumir las tareas propias del nivel estratégico (proponer la planificación secundaria, incluyendo la elaboración de los documentos de doctrina y reglamentación que de éstas se deriven) y nuevas funciones para fortalecer sus tareas en el ámbito conjunto. Con lo anterior, el proyecto establece una estructura que permite separar las actividades de planificación asignando a cada actor u organismo en el nivel que le corresponde.

4.3. Cambios en la Conducción Estratégica de las Fuerzas Militares

Se adopta el moderno concepto de “crisis” como otra expresión del conflicto en el área de la seguridad externa, además de la guerra, y se elimina la distinción entre tiempos de paz y de crisis o guerra. El concepto de crisis es de particular importancia para un Estado como Chile, dado que su ocurrencia es la forma más probable de conflicto en la actualidad, y debido a que exige una capacidad de respuesta flexible y rápida para la cual la estructura tradicional del MDN no está adaptada.

Se establece la figura del conductor estratégico para conducir las fuerzas asignadas a las operaciones militares definidas en función de aquellas situaciones que afecten gravemente la seguridad exterior de la República, particularmente la guerra, corrigiendo la insuficiencia de la normativa actual (DFL 181, de 1960). El conductor estratégico tendrá bajo su mando todas las fuerzas empleadas, sean de carácter conjunto o no.

La conducción estratégica la tendrá el JEMC. Se opta por esta solución en virtud de dos fundamentos: primero, porque el JEMC estará a cargo de la planificación secundaria, del desarrollo de la doctrina conjunta, de la ejercitación conjunta, y de los supuestos de empleo en tiempos de paz (operaciones de paz); y segundo, porque, por su posición dentro del sistema de defensa nacional, el JEMC está situado en contacto con todas las autoridades políticas (Presidente, Ministro de Defensa, Subsecretarios del sector) y militares (Comandantes en Jefe y Autoridades de Coordinación de los órganos de maniobra) que se activarán en caso de conflicto.

En síntesis, se establece con claridad, primero, la facultad presidencial para activar una organización del mando responsable de las fuerzas que se asignen a las operaciones militares, sean éstas conjuntas o no, frente a situaciones de grave amenaza para la seguridad exterior del país, y, segundo, se establece con claridad la cadena de mando de la conducción estratégica.



4.4. Establecimiento del Estado Mayor Conjunto

La reforma de la organización y funcionamiento conjunto del sistema de defensa nacional representa una aspiración de las instituciones de dicho sector y del propio MDN. Contar con una nueva estructura no sólo le permitirá llevar a cabo de mejor modo sus actuales funciones, sino acometer el amplio abanico de nuevos desafíos y tareas que la seguridad exterior de Chile demanda en el siglo que comienza.

Se transforma por ello al actual Estado Mayor de la Defensa Nacional en el Estado Mayor Conjunto (EMC), dotado de nuevas y mayores atribuciones y capacidades y que pasa a ser el organismo de trabajo y asesoría militar permanente del Ministro de Defensa Nacional en aquellas materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, y con la planificación secundaria o estratégica. La planificación primaria (de carácter nacional) se entrega a la Subsecretaría de Defensa. El JEMC, según una reforma constitucional que se encuentra pendiente, debe ser un Oficial General de cuatro estrellas, designado por el Presidente de la República de entre los Comandantes en Jefe en ejercicio¹⁷, durando tres años en el cargo y podrá ser removido del cargo de igual manera que los comandantes en jefe. El Subjefe del EMC será un oficial general de una rama distinta a la del JEMC.

Como se señaló, la opción en la materia consistió, más allá de una mera recepción o traspaso de dicha función a un nuevo cuerpo legal, en proponer una revisión completa del modo como se organiza y ejerce la conducción en el nivel estratégico. Esta solución, fundada en la idea de establecer una autoridad militar a cargo del ejercicio de la conducción estratégica y del mando militar de las fuerzas que efectivamente se empleen en una crisis o en la guerra, satisface requerimientos propios de la conducción militar tales como la unidad de mando en la guerra y la acción conjunta. Esa autoridad militar se denominará Jefe del Estado Mayor Conjunto, cargo al que corresponderá el ejercicio de las responsabilidades señaladas.

El acuerdo en torno a esta idea fundamental representa un logro notable en la tramitación del proyecto, y es expresión de la madurez de la democracia chilena y de la seriedad con que las tareas de la defensa son asumidas por las autoridades políticas y militares del Estado. Es de destacar que, por primera vez en la historia republicana de Chile, el Congreso Nacional ha dado tramitación a una iniciativa en este ámbito específico –tratado en el pasado en normas de rango reglamentario o mediante la delegación de facultades legislativas-, realizando aportes y perfeccionamientos a las normas propuestas por el Ejecutivo.

Del examen de la historia de la norma del Proyecto de Ley del MDN, emanan con claridad los profundos acuerdos en materia de organización y funcionamiento de la defensa que se han logrado construir durante los últimos años en Chile. Resulta también evidente que el tema que ha concitado el mayor debate es precisamente el relativo a la conducción estratégica futura. Sin embargo, la fórmula concreta para materializar la nueva organización y funcionamiento de la conducción estratégica debe conjugar los requerimientos propios de la conducción militar mencionados y las aspiraciones de modernización general del sector

¹⁷ La Cámara de Diputados estableció que el cargo de JEMC proviniera de generales o almirantes de tres estrellas en una amplia base de selección para su determinación por parte del Presidente de la República. Este es el único punto de la reforma integral del Ministerio que ha tenido opiniones encontradas y que, por lo mismo, no se puede aún resolver de manera definitiva.



defensa, por una parte, y la debida atención a los factores culturales e institucionales que se deben considerar en un proceso de cambio de esta envergadura, así como la necesaria gradualidad en su implementación.

Dado que la fórmula de designación del JEMC requiere reforma constitucional fue necesario llegar a un acuerdo en torno a la conveniencia de que la Presidenta Bachelet ingresara un proyecto de reforma constitucional al respecto, lo que se concretó en agosto de 2009 y que se encuentra en a esta fecha en tramitación en el Senado. Que la autoridad militar a cargo del EMC sea escogida por el Presidente de la República de entre los oficiales generales que se encuentren desempeñando la función de Comandante en Jefe de alguna de las ramas de las FFAA plantea la exigencia que el Comandante en Jefe elegido deba dejar ese cargo para pasar a desempeñarse como JEMC, lo que supone una dificultad derivada del hecho de que el actual estatuto constitucional de la figura de Comandante en Jefe institucional no permite dicha designación sin el previo paso a situación de retiro del oficial general respectivo y su posterior llamado al servicio activo. Dado que este mecanismo no se considera conveniente en razón de las normas y tradiciones vigentes en las FFAA en materia de jerarquía, grado, antigüedad y rango, se hizo imprescindible introducir cambios en el texto constitucional que permitan la fórmula acordada.

5. La Modernización del Personal de las FF.AA.

5.1. Ley de Tropa Profesional (Ley Nº 20.303): Introducción de la Carrera Corta y Profesionalización

La profesionalización de las fuerzas armadas es un proceso iniciado en Chile a fines del siglo XIX y que durante el curso del último siglo ha presentado grandes logros. La profesionalización militar es un proceso, en muchos sentidos, permanente. En él intervienen variables organizativas, tecnológicas, financieras y de naturaleza internacional, que evolucionan continuamente. La profesionalización militar requiere, por lo mismo, un continuo proceso de adaptación y modernización. Con esta nueva ley del 4 de diciembre de 2008, y siguiendo las tendencias en los países más modernos en la materia, se buscó continuar avanzando en dicho proceso. En términos numéricos habrá, al 2010, 5.100 hombres y mujeres de Tropa Profesional en el Ejército y 300 en cada una de las otras dos ramas, si se otorga la partida presupuestaria solicitada.

La tendencia mundial actual en los sistemas de defensa es ir disminuyendo progresivamente el componente de reclutas e ir aumentando progresivamente el porcentaje de dotación profesional. En paralelo, por otra parte, se ha ido marcando una tendencia a incorporar, para ciertos servicios y funciones, elementos profesionales de carácter flexible, altamente móviles y adaptables a las necesidades cambiantes y globalizadas de unas fuerzas armadas modernas. El enorme salto de las tecnologías de la información y sus múltiples aplicaciones al mundo militar, y en particular a los sistemas de armas, que se ha producido en las últimas décadas, hacen indispensable disponer de personal de tropa con formación profesional.

Para enfrentar sus problemas de seguridad durante el siglo XX desde una concepción defensivo-disuasiva Chile se dio una estructura de la fuerza en la que la capacidad de movilización jugó un papel preponderante. El sistema de defensa chileno dependió durante el



último siglo, en consecuencia, de un esquema mixto de personal profesional permanente y de reclutas temporales.

El Servicio Militar Obligatorio (SMO), instaurado en 1901 en Chile, apuntó a sostener la capacidad de movilización, entregando, por una parte, jóvenes a las FFAA para que recibieran instrucción militar y se integraran por un período de tiempo a éstas, y por otra, generando reservistas que podían, en caso de ser necesario, ser llamados a las filas. De ese modo se cumplían los dos objetivos perseguidos por la política de defensa: contar con reservas y con fuerzas en presencia. Ese modelo de SMO contribuyó, junto a otros factores, a que Chile viviera en una situación de paz externa durante el siglo XX.

El desarrollo de la estructura de la fuerza exige, sin embargo, un esfuerzo por buscar coherencia con los cambios en la propia sociedad. Dicho desarrollo de la fuerza debe darse considerando las circunstancias específicas en las que se desenvuelven la seguridad externa del Estado y los avances tecnológicos, doctrinarios y organizacionales que experimentan las FFAA. Ello obliga a una permanente revisión y adaptación de las soluciones adoptadas en el pasado a los problemas presentes de la defensa, buscando obtener respuestas con la mayor legitimación social posible, económicamente viables y estratégicamente coherentes con los objetivos fijados por la política de defensa.

Desde un punto de vista de la evolución social de nuestro país, y de su juventud en particular, es necesario constatar un impulso generalizado a la profesionalización y la especialización en todos los ámbitos de la vida nacional, del que no escapa la actividad militar. Junto a esta tendencia, el propio SMO ha sufrido durante las últimas décadas un conjunto de cambios orientados a incrementar su naturaleza ciudadana e igualitaria, y a la promoción de la voluntariedad en la presentación al mismo.

Desde una perspectiva económica, asimismo, la existencia de una Tropa Profesional genera mayores beneficios, en cuanto a la eficiencia y eficacia del uso de recursos humanos y materiales, que el modelo de SMO, cuyo costo ha ido, por lo demás, aumentando.

Desde el punto de vista de la seguridad exterior de la República, el actual modelo de conscripción grava la estructura de la fuerza presente y futura, limitando las capacidades para actuar en todo el espectro del conflicto contemporáneo o de desarrollar operaciones militares internacionales en las cuales normalmente no participan los reclutas. Esto se ve incrementado por el desarrollo tecnológico asociado a los nuevos sistemas de armas, incluso a nivel de equipo individual y de pequeñas unidades. Lo anterior exige un soldado capaz de mayores prestaciones y con estándares operativos que superan con creces los que pueden alcanzar los jóvenes que realizan el servicio militar por un período de 12 a 24 meses.

Todo ello llevó al Gobierno a presentar una iniciativa de ley destinada a crear las condiciones jurídicas y administrativas que hagan posible el tránsito desde un modelo de soldado de conscripción, hacia uno de personal profesional.

Desde el punto de vista de la defensa nacional, la profesionalización del contingente de hombres y mujeres presenta las siguientes ventajas: Primero, garantiza la operacionalidad permanente de determinadas unidades, especialmente en el Ejército, evitando los problemas de falta de personal que se producen entre los licenciamientos y la llegada del nuevo contingente y permitiendo, por consiguiente, la existencia de ejercicios conjuntos en cualquier momento de año, lo que antes no era posible. Segundo, contribuye a satisfacer en forma permanente una capacidad disuasiva mínima creíble y una efectiva capacidad de acción frente



situaciones de crisis o guerra externa. Ello porque se tendría una disponibilidad inmediata de fuerzas dotadas de gran eficiencia de combate, integradas por unidades con alto nivel de alistamiento y capacidades operativas, las que podrían encontrarse en presencia o ser rápidamente desplegadas a los escenarios previsibles de empleo. Tercero, contribuye a liberar personal del Cuadro Permanente y de Gente de Mar de determinados puestos, para que asuman funciones de mando. Esto facilita y optimiza el cumplimiento de funciones que antes debían ser llevadas a cabo por personal de planta de baja graduación, permitiendo que éste pueda abocarse a tareas de mando; facilita, asimismo, la conformación de unidades completas de personal profesional, y cubrir funciones especializadas en determinadas unidades o que requieran del personal una condición operativa alta. En cuarto lugar, otorga una mayor flexibilidad a las FFAA en el contexto de la polivalencia, al permitir una mayor disponibilidad de personal para participar en operaciones de cooperación internacional, con la diligencia y oportunidad que exigen los compromisos internacionales. Y, finalmente, optimiza los estándares de eficiencia en la operación, mantenimiento y conservación del armamento, equipo y material de alta tecnología, al contar con personal más calificado.

La creación de la Tropa Profesional no significa el fin del SMO, el que seguirá constituyendo una carga pública consagrada por la Constitución. En el corto plazo, asimismo, sería imposible prescindir de la conscripción sin afectar la capacidad disuasiva del país. La nueva ley sienta las bases para que, en el largo plazo, el país pueda, en función de la disponibilidad de recursos, de la propia evolución de la sociedad, del interés por la carrera militar, o de los requerimientos de la seguridad exterior, contar con un número creciente de marineros y soldados profesionales. La Tropa Profesional da estabilidad y ayuda a superar las dificultades que experimentaba la anterior práctica de llamar al servicio activo en virtud del Decreto Ley 2.306, de 1978. Esta ley surgió de esa experiencia ganada por el Ejército, particularmente.

5.2. Tres Años de Selección 100% Voluntaria al Servicio Militar e Incremento de la Asignación de Conscripto (Lay Nº 20.242)

El gobierno de la presidenta Bachelet se propuso lograr la plena voluntariedad en la presentación al cumplimiento de la carga pública de realizar el SMO que consagra el artículo 22 de la Constitución Política de la República. Para ello se intensificó la política de incentivos y compensaciones a los jóvenes que realizan el servicio militar que se venía aplicando, la que sumada a la incorporación de mujeres al contingente en calidad de voluntarias y a las reformas que la ley Nº 20.045 introdujo en esta materia, se tradujo en un incremento sostenido de la voluntariedad en la presentación a lo largo de la última década que permitió un reclutamiento exclusivamente de voluntarios a partir de 2007, con una base de selección que aumenta año a año. Hasta hace algunos años los llamados que recibían las autoridades eran para intentar evitar que una persona fuera llamada al SMO. Hoy las llamadas son para lograr que algún pariente o conocido sea aceptado al Servicio.

Para reforzar esta tendencia se trabajó de modo coordinado entre el MDN, la Dirección General de Movilización Nacional y las propias FFAA, en la optimización de las distintas políticas de incentivo y compensación a los jóvenes que realizan el Servicio. Esas políticas están referidas a los diversos aspectos que involucra la vida del concripto, destacando la capacitación laboral y bolsa de trabajo, y la completación de estudios básicos, medios y formación en general. Asimismo, se implementaron diversas medidas de carácter sistémico que cambiaron el modo como se cumplía el SMO o que constituyen beneficios para los soldados concriptos. Entre éstas medidas destacan la Oficina de Derechos del Soldado Conscripto, que ha permitido disminuir notablemente las denuncias por situaciones de



maltrato, y los programas de financiamiento de los viajes de los soldados destinados a unidades en zonas extremas y de las visitas de sus familiares en las mismas.

En esta línea, el artículo 3° de ley N° 20.045 estableció nuevos montos para la asignación que perciben mensualmente los soldados conscriptos, elevándolas desde una base de dieciocho mil pesos aproximados (\$18.000) a fines de 2005 a una de veintiséis mil (\$26.000), a partir del primero de abril de 2006. Esta asignación base es complementada por la asignación de zona común al personal de las FFAA, lo que se traduce en una asignación promedio de treinta y ocho mil pesos (\$38.000). Sin perjuicio del avance que esto supuso, los montos de las asignaciones eran todavía reducidos y no hacían justicia al esfuerzo que los jóvenes que realizan el SMO entregan. Es por ello que la ley N° 20.242 de 17 de enero de 2008 incrementó las asignaciones base de los conscriptos en un 36%, a \$39.350 para el grado 31 (soldados de segundo año) y a \$37.350 para el grado 32 (soldados de primer año). Esa asignación base se incrementa a su vez por las asignaciones de zona que van entre 5% y 105% de la asignación base según el lugar en que realicen su servicio. Eso significa que en promedio la asignación efectiva de soldados conscriptos y voluntarias es, en promedio, de cerca de \$49.000 considerando los incrementos de zona. Además, se puso fin a una serie de descuentos de bienestar social y de ahorro obligado que se practicaban sobre la asignación mensual que llegaban al 35%, reduciendo en ese monto el dinero efectivo que los soldados recibían cada mes. Esos descuentos quedaron prohibidos por la nueva ley. Considerando la eliminación de estos descuentos y el incremento de la asignación, los soldados verán crecer en más de un 70% el dinero efectivo que perciben cada mes sin considerar la asignación de zona. Estas reformas son particularmente relevantes si consideramos que, en su casi totalidad, se trata jóvenes de familias de muy bajos ingresos y que, de no entrar al Servicio, tendrían una alta probabilidad de engrosar el número de jóvenes desempleados y sin posibilidades de estudiar.

5.3. Mayores Remuneraciones para las FF.AA. (Ley N° 20.327)

Los reajustes y adecuación de incentivos económicos de la ley 20.327 de 28 de enero de 2009, resuelven una situación de desigualdad de incrementos salariales respecto del resto del sector público que se venía produciendo desde hace más de 10 años. Otros sectores habían recibido mejoras específicas como el Programa de Mejoramiento de la Gestión, incrementos salariales para Altos Cargos y Funciones Críticas, y otros beneficios establecidos en la Ley 20.212 sobre incentivos a la función pública que no alcanzaron al personal de las FFAA. El incremento general beneficia a todo el personal tanto civil como militar de las FFAA con un incremento remuneracional promedio de aproximadamente un 12,7%. Este incremento es escalonado tendiendo a disminuir las brechas salariales dentro de las FFAA. El costo total anual en régimen de la ley es de alrededor de 110 millones de dólares y beneficia a alrededor de 54.000 personas y sus familias.

Más allá del incremento general de remuneraciones, se resolvieron varios asuntos pendientes. Un primer tema central es la retención de personal altamente capacitado, muchas veces con una inversión en tiempo y recursos enorme, que resulta indispensable para el funcionamiento del sistema militar y que por diversas razones de mercado tiene muy atractivas ofertas desde el mundo privado para abandonar la carrera militar, como es el caso de los pilotos de guerra que emigran a las líneas aéreas comerciales. Por esta razón, se creó una gratificación exclusiva para este personal altamente calificado. La solución a esta problemática no pasa exclusivamente por mejoras económicas, pues resulta claro que también hay temas de compromisos, vocación y carrera y perspectiva de desarrollo profesional futuro que también son críticos. También se da una solución efectiva a la realidad remuneracional



del personal militar que participa en operaciones de paz formando parte de una unidad o contingente, que cubra los gastos necesarios para su mantención en el extranjero.

Un tercer tema resuelto es la situación del personal embarcado en buques de la Armada que cumplen comisiones al extranjero. La asignación especial que antes percibía dicho personal era reconocidamente insuficiente para el actual costo de vida de los puertos extranjeros en los que deben recalar y en los que muchas veces deben permanecer semanas o meses en virtud de sus comisiones. La modificación que se introduce se fundamenta en la necesidad de mejorar las condiciones económicas de este personal, acorde al mayor gasto que implica el cumplimiento de comisiones en el extranjero representando al país y por constituir una señal de reconocimiento al esfuerzo que significa estar por un tiempo prolongado separados de sus familias. La mejora es proporcional a los días que el buque permanezca en puerto extranjero.

Una cuarta situación particular que resuelve esta ley es la de los profesionales de la salud que sean funcionarios de las FFAA sujetos a la ley Nº 15.076, que no han gozado de los mismos reajustes y beneficios económicos y de desarrollo profesional que el resto de profesionales de la salud del sector público. Sin hacerles aplicables todo el sistema diseñado para los profesionales de la salud pública, se concede un importante reajuste de sus remuneraciones.

Finalmente, se concede una retribución pecuniaria a aquel personal que en forma diaria se encuentra cumpliendo misiones, actividades o servicios críticos para la defensa y que conllevan un alto riesgo y permanente preparación física y técnica como es el caso de personal con especialidad de comando, montaña o buzo que desempeñen tales actividades.

5.4. Cumplimiento de la Libertad Religiosa dentro de las FF.AA. Reglamento de Confesiones Religiosas al Interior de las FF.AA. (D.S. 155 de Guerra de 2007)

Desde que se dictó la Ley de Culto Religioso¹⁸ las diversas organizaciones no católicas presentes en el país buscaban extender este derecho a la actividad religiosa que se realizaba dentro de las instituciones militares y policiales. Es así como el Reglamento de Confesiones Religiosas dictado mediante Decreto Supremo Nº 155 de la Subsecretaría de Guerra en el año 2007 viene a consolidar un trabajo de consenso acontecido al interior del sistema de defensa nacional y con la activa participación del Obispo Castrense. Es así como se obtuvo un reglamento que regula la forma y condiciones en que las Iglesias y Organizaciones Religiosas, a través de Pastores, Sacerdotes y Ministros del Culto, tendrán acceso a los establecimientos de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad Pública, para otorgar asistencia religiosa y espiritual de su propia confesión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 6º letra c) de la Ley Nº 19.638.

Se precisó el alcance de la asistencia religiosa, además del culto propiamente tal, a la promoción de la vida moral y espiritual del personal de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad Pública, para la realización humana y vocacional del personal, tanto en lo individual como en lo familiar. Asimismo, implica el acompañamiento y apoyo espiritual que se desarrolla en la celebración de ceremonias propias del respectivo credo. También podrá implicar la asesoría al mando institucional, cuando éste lo requiera, en lo concerniente a la asistencia religiosa del personal de la fe correspondiente. La asistencia religiosa y espiritual comprende, entre otras:

¹⁸ Ley 19.638 de noviembre de 1999.



- a) Reuniones de formación en los valores del Culto;
- b) Guía en el estudio sistemático de textos religiosos, en forma personal y colectiva;
- c) Diálogos de asistencia pastoral;
- d) Acompañamiento en situaciones significativas de índole personal o familiar;
- e) Acción social en beneficio de los funcionarios y sus familias;
- f) Participación en actividades como coros, cursos laborales y actividades culturales, en las que el enfoque particular tenga una matriz religiosa.

Se garantiza a todos los miembros de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad Pública, cualquiera sea su sexo, edad, rango y condición, su derecho a profesar y practicar la creencia religiosa que libremente elijan en los términos establecidos en la Constitución Política de la República y en la ley o a no profesar ni practicar ninguna.

Adicionalmente, estableció normas sobre habilitación de espacios físicos adecuados para el correcto y ordenado ejercicio de la actividad religiosa, derecho de asistencia religiosa en ceremonias, así como en situaciones de salud. Finalmente, se garantizaron modalidades de asistencia religiosa en el credo específico mediante capellanías precisadas.

6. Transparencia, Control y Eficiencia del Gasto

Desde que la comisión investigadora del Senado Norteamericano entregara información sobre las cuentas secretas del General Pinochet en varios bancos, se han multiplicado las investigaciones judiciales, de contraloría, legislativas y periodísticas sobre temas de transparencia, control del gasto, coimas y otros tipos de corrupción que han involucrado a militares y civiles durante los últimos años, especialmente, en asuntos vinculados a la compra de sistemas de armas, como son los casos de los Mirage-Elkan y los tanques Leopard I en actual discusión. Estas acusaciones e investigaciones han contribuido a incrementar la demanda por normas de transparencia y control en el sector defensa. Obviamente los casos de corrupción y malas prácticas en materia de transparencia han afectado a varios ámbitos de la administración pública y sectores del mundo empresarial y privado. Todo ello ha llevado al desarrollo de una amplia política de transparencia a nivel nacional. Cabe destacar que Chile continúa siendo evaluado por los índices internacionales como un país poco corrupto y bastante transparente, así todo, la necesidad de modernización en la materia se volvió imperiosa.

Entre las muchas iniciativas de transparencia destacamos la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Nº 20.128) que estableció un sistema de evaluación de proyectos de adquisiciones de la defensa. También la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley Nº 20.285), que si bien es una ley de naturaleza general, involucró un régimen específico de normas que regulan la dimensión pública, reservada y secreta de la defensa y que inició la implementación de sus múltiples exigencias de transparencia activa y pasiva en abril de 2009. Todo el debate público sobre transparencia ha ayudado a incluir normas específicas de fiscalización, control,



secreto y publicidad en asuntos de defensa en el proyecto de ley que moderniza el MDN y en otras iniciativas.¹⁹

6.1. Avances sobre Inversiones de Lardo Plazo de la Defensa y Nuevo Régimen de Financiamiento del Sector

Uno de los ámbitos en que la necesidad de transparencia y control es más evidente es el de las adquisiciones e inversiones de la defensa. En este asunto no se han logrado reformas institucionales significativas por el momento, pero se han estudiado y negociado varias propuestas de ley que transforman radicalmente el sistema existente. Este tema se viene discutiendo desde hace años, pero ha resultado especialmente complejo llegar a un consenso en gran parte porque el status quo es muy beneficioso para las FFAA, las que, por lo mismo, tienden a rechazar cualquier reforma que no signifique reemplazar el actual sistema de financiamiento por otro que no provea en el largo plazo garantías explícitas similares o mayores a las existentes. Por el otro lado, también ha habido dificultades dentro del propio gobierno para acordar un modelo. Aquí el debate y las negociaciones se han centrado entre el MDN y el Ministerio de Hacienda que han mantenido posturas difíciles de conciliar. El MDN propuso varias alternativas que incluían fórmulas de presupuestos plurianuales y un fondo de garantía, entre otros elementos. Hacienda tiende a preferir alternativas simples, similares al esquema presupuestario anual aplicable al resto de los sectores de la administración pública. Las distintas visiones de ambos ministerios y la defensa del status quo por parte de algunos miembros de las FFAA llevaron a impedir un acuerdo amplio y a congelar los diversos anteproyectos de ley al respecto.

En los últimos meses, sin embargo, un nuevo actor entró en escena. Se trata de CODELCO, la gigante estatal del cobre, que presionada por mayor productividad, reducción de costos, inversiones a futuro y la reforma de su gobierno corporativo, ha impulsado, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y de todo el Gobierno, la eliminación de la Ley Reservada del Cobre que le impone un impuesto específico del 10% del total de sus ventas al exterior (prácticamente toda su producción es exportada) en beneficio de la adquisición de sistemas de armas para las FFAA. A raíz de esta presión, que se engarza con los requerimientos para que Chile sea aceptado a la OECD, es muy posible que pronto ingrese al Congreso un proyecto de ley que derogue la Ley Reservada del Cobre y establezca un nuevo sistema de financiamiento de las adquisiciones e inversiones para la defensa.

En su artículo 105, la Constitución señala que las normas básicas referidas al presupuesto de las FFAA se determinan en la Ley Orgánica de estas instituciones. Consecuentemente, la Ley Nº 18.948, Orgánica Constitucional de las FFAA trata el régimen presupuestario las FFAA y, en su artículo 93, establece que su financiamiento estará integrado por los recursos económicos que disponga la Ley de Presupuesto de la Nación y por todos aquellos recursos provenientes de otras leyes vigentes al momento de dictarse la Ley 18.948, lo que alude claramente a la Ley Nº 13.196, “Reservada del Cobre” que establece el origen de los recursos que se destinarán a las inversiones de carácter estratégico. A esto se añade la Ley Nº 7.144, que crea el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) y fija las finalidades específicas para las que se pueden emplear los recursos generados por la ley

¹⁹ Ver: García, Gonzalo y Contreras, Pablo: “Derecho de acceso a la información en Chile: nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional”, *Estudios Constitucionales*, Año 7, nº 1, (2009), pp. 137-175.



anterior y crea el órgano que toma las decisiones correspondientes y fiscaliza su cumplimiento.²⁰

Como se sabe, la ley 13.196, promulgada originalmente en 1958, destina actualmente el 10 por ciento de las ventas al exterior de cobre, y sus subproductos, hechas por CODELCO, a adquirir, construir, reparar y fabricar elementos destinados a la Defensa Nacional, incluyendo armamentos y municiones, e infraestructura estratégica para la defensa. Esta forma de financiar la defensa, es decir, la de asignar recursos extraordinarios por medio de leyes especiales, ha sido una constante en la historia de Chile. Eso, sin embargo, no aminora que sea una manera inadecuada de financiar la defensa, agravada por las variadas distorsiones que produce en el marco de un sistema democrático.

La ley 13.196 original gravó con un 15% las utilidades que provenían de la gran minería del cobre, constituida por las empresas privadas dedicadas al rubro, y los recursos así generados los entregaba al CONSUDENA para la adquisición de equipo bélico. Establecía, además, un “piso” o monto mínimo de recursos en dólares que se entregaba a cada una de las instituciones según ítems a financiar. Al final del ejercicio anual, los saldos se ingresaban a la Tesorería General de la República en cuentas separadas por cada institución. En diciembre de 1973, la ley 13.196 fue modificada por el Decreto Ley Nº 239, que bajó la tasa del impuesto a un 10%, pero amplió su base de aplicación a los ingresos totales por exportaciones de CODELCO, incrementó sensiblemente el “piso” anual en dólares, agregando la obligación para el Fisco de completarlo en caso de no alcanzarse, y estableció la distribución en partes iguales a las tres instituciones de la defensa. Finalmente, se creó una cuenta especial para el CONSUDENA, a la que cada institución armada debía aportar un porcentaje marginal de los recursos ingresados en sus respectivas cuentas para financiar actividades y proyectos tridimensionales o conjuntos. En 1985 se dictó la Ley secreta Nº 18.445 para modificar nuevamente la ley 13.196. La nueva norma mantuvo la tasa del impuesto, aunque cambió su base de aplicación desde los ingresos totales por exportaciones a la venta al exterior de la producción de cobre y sus subproductos. Asimismo, estableció un rendimiento mínimo en dólares para las tres instituciones, además de un procedimiento de indexación de ese mínimo ligado al índice de precios al por mayor de los Estados Unidos.

La última modificación a la operación de la ley 13.196 se introdujo el año 2002 cuando la Contraloría General de la República, por medio de un dictamen emitido en respuesta a una consulta de la entonces Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet, estableció que los recursos generados por dicha ley e ingresados en cada una de las cuentas de reserva institucionales no pueden considerarse como destinados sólo y exclusivamente a solventar gastos de la institución titular respectiva, sino que pueden también destinarse a solventar un proyecto de inversión que sea del interés de cualquiera de las ramas de la Defensa Nacional si así lo acuerda el CONSUDENA.

El principio de que los tributos recaudados constituyen patrimonio de la Nación y no pueden estar afectos a un destino determinado (Artículo 19, Nº 20, inciso tercero, de la CPR) y numerosos otros principios constitucionales apuntan a financiar las funciones y políticas del Estado por medio del rendimiento de recursos generales de la Nación y no por normas especiales. Es cierto que la Constitución preserva para la Defensa Nacional un régimen específico al establecer excepciones a la aplicación de aquellos principios. Es lo que hace, por ejemplo, en el artículo 19, Nº 20, inciso cuarto, al señalar que “la ley podrá autorizar que

²⁰ Partes de esta sección del artículo están basados en manuscritos no publicados elaborados por Rodrigo Atria y Felipe Illanes.



determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional”. Sin embargo, y aún existiendo la necesidad de dar a las inversiones en defensa, por su peculiares características como inversiones públicas, un tratamiento específico, se estima posible y necesario en el actual contexto del desarrollo político del país contar con un sistema de financiamiento de las inversiones en defensa que armonice el régimen de asignación de recursos públicos para ese propósito con el espíritu y sentido que la Constitución establece para el régimen general de financiamiento de las funciones y políticas del Estado.

Además, la Ley Reservada del Cobre ha recibido fuertes críticas respecto de la fuente de los recursos, el mecanismo de su asignación y su monto. En relación con la fuente de los recursos, las críticas más recurrentes aluden a la carga impuesta a CODELCO y los efectos que esta carga tiene para la empresa estatal al limitar su capacidad de expansión, particularmente en escenarios adversos, y trabar sus oportunidades de inversión en la región. Se ha señalado también que esta carga significa una discriminación para el sector público respecto de la industria cuprífera privada, a las que no se grava de igual forma pese a que se benefician indistintamente con la seguridad que los recursos de la ley 13.196 contribuyen a lograr.

En cuanto al mecanismo de asignación, las críticas son tanto de forma como de fondo. Las principales críticas de forma que se hacen al sistema tienen que ver con los procedimientos para asignar los recursos, para decidir sobre su gasto y para evaluar los proyectos de inversión y controlar el proceso de adquisición en sus distintas fases. Algunos de tales aspectos han sido modificados en el curso de los últimos años, pero siempre dentro del marco de las leyes 13.196 y 7.144, es decir, sin derogarlas ni reemplazarlas. Por ejemplo, la decisión de ingresar en las cuentas institucionales sólo el piso considerado por la ley “Reservada del Cobre” e ingresar el excedente del rendimiento de la ley en la cuenta del CONDUSENA, redujo significativamente la gravitación del reparto automático de los recursos por tercios en el sistema de financiamiento de la defensa. Del mismo modo, el condicionamiento del gasto anual por encima del piso a una decisión conjunta de los ministerios de Defensa y de Hacienda situó adecuadamente la responsabilidad sobre el monto de los recursos rendidos por la ley en las instancias gubernamentales pertinentes, limitando la que hasta entonces habían tenido los comandantes en Jefe institucionales. De paso, significó también un límite al gasto del excedente rendido por la ley, de manera tal que en años de alto rendimiento el gasto del excedente fuese sólo un porcentaje de su total, como ha ocurrido desde el 2004 hasta 2009 en que el precio del cobre ha alcanzado altos niveles en los mercados internacionales. Finalmente, en materia de evaluación y control, desde el año 2005 el MDN ha venido trabajando en la elaboración de un sistema de evaluación de proyectos que se hará en sede ministerial con las instituciones armadas y se han tomado medidas para mejorar el control del gasto de los recursos por parte de la Secretaría del CONSUDENA. No obstante los cambios introducidos al procedimiento de asignación de recursos, que lo han hecho más transparente, las críticas de fondo al mismo se han mantenido. Por una parte, la inexistencia de un vínculo claro y directo entre la definición de los objetivos de la defensa que se desea alcanzar y la decisión sobre los medios necesarios para lograrlos; y, por otra parte, la limitada participación de los actores políticos que en un régimen democrático deberían tener competencia precisamente para establecer ese vínculo.

Finalmente, existen críticas relacionadas con el monto de recursos que rinde la ley. Si bien ha habido años en que el Fisco ha debido hacer un aporte como suplemento para alcanzar el piso garantizado por la ley, lo normal es que el rendimiento supere el piso. Ahora bien, una de las críticas sobre este aspecto apunta exactamente a la variabilidad del rendimiento de la ley al estar atada a la fluctuación del precio del cobre en los mercados internacionales. Esto



dificulta, ciertamente, la planificación del desarrollo de la fuerza, particularmente en los períodos de bajo precio del cobre. Una segunda crítica va en sentido opuesto, es decir, que en años de alto precio del cobre los recursos rendidos por la ley superan con mucho las necesidades de la defensa para cumplir sus objetivos y se traspa a la opinión pública una percepción abultada del gasto anual en defensa, el que, sin embargo, no ha correspondido en estos años sino a un porcentaje del total del excedente de recursos, una vez descontados aquellos que conforman el piso.

Por lo anterior el Gobierno ha estimado necesario derogar la Ley Reservada del Cobre y la que crea el CONSUDENA, para reemplazarlas por una ley que obtiene los recursos del Tesoro Público, como el resto de los sectores estatales, que los asigna por las vías ordinarias con que se financian las demás funciones y políticas públicas, y que perfecciona e introduce a los mecanismos de gestión y control del gasto los nuevos criterios de modernización de la administración del Estado.

El proyecto de ley que moderniza el MDN deroga específicamente el CONSUDENA y radica las funciones de apreciación de las necesidades de la defensa, de decisión a este respecto y de fiscalización que tenía originalmente el Consejo en el propio Ministerio. Además, mejora el proceso de toma de decisiones, desagregándolo en fases e instancias distintas de decisión, donde se contempla la participación de la Junta de Comandantes en Jefe, e incorpora en el proceso el empleo de un sistema de evaluación de proyectos en sede ministerial.

7. Dimensión Internacional de la Defensa

La cooperación internacional se ha ido constituyendo progresivamente en un pilar fundamental de la defensa en Chile. Esto constituye una modernización doctrinaria y estratégica de máxima importancia. La creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), la continua participación en MINUSTAH y en varias iniciativas de cooperación con Haití y la modernización de las normas que regulan la salida de tropas para participar en operaciones de paz constituyen los ejes centrales de la modernización de la defensa en este ámbito. Pero eso no ha sido todo. La relación vecinal con Argentina llevó a la creación de programas significativos como la Fuerza de Paz Cruz del Sur, primera experiencia institucional conjunta y combinada entre dos países de Sudamérica para participar en operaciones de paz y que se encuentra próxima a estar lista para operar. También se acordaron nuevos regímenes de armas a los cuales Chile adhirió como los Protocolos II y V sobre armas cegadoras y restos explosivos de guerra y se ha impulsado el debate sobre prohibición o restricción de las bombas de racimo.

7.1. Creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de UNASUR

La cantidad de energía que destinamos a la construcción de escenarios de confianza mutua en la región sigue siendo insuficiente. Por lo mismo, la actitud política desde la cual enfrentamos un escenario de avance en la arquitectura flexible de seguridad regional es fundamental. Dar la oportunidad para que nazca algo nuevo depende fuertemente de esta aproximación inicial. A Chile le correspondió la presidencia pro t mpore de UNASUR por casi dos años hasta agosto de 2009. Desde esa posición le tocó al MDN de Chile, a través de



la Subsecretaría de Guerra, impulsar la creación de del CDS inicialmente propuesta por Brasil.²¹

La región sudamericana se destaca por un conjunto muy amplio de aspectos positivos, sobre todo, en cuestiones de seguridad y defensa. Sudamérica es una zona de paz en el mundo, libre de armas de destrucción masiva, con el menor gasto de defensa en el mundo, con una exportación no tradicional de seguridad internacional a otras regiones a través de la activa participación de las FFAA en operaciones de paz y con un predominio democrático esencial donde las instituciones militares se encuentran subordinadas a las autoridades democráticas legítimamente establecidas y se orientan en sus propósitos por las doctrinas emanadas de sus libros de la defensa. La presencia de un largo tiempo de paz en Sudamérica es un elemento que contrasta claramente con cualquiera otra región. Si bien no hay guerras, sí es posible advertir conflictos fronterizos que nuevamente son ampliamente inferiores al de otras regiones del planeta. No obstante, hay que establecer la existencia de una tendencia inquietante que puede revertir el curso pacífico de las cosas. En el lapso de los últimos cinco años se ha incrementado la tensión política, jurídica y económica en Sudamérica cuestionando desde los mecanismos de integración económica hasta cuestiones fronterizas que han disipado las relaciones diplomáticas o congelado compromisos de cooperación. Esta perspectiva está presente y habrá que hacerse cargo de ella.

El CDS se asienta, así, sobre un conjunto amplio de consensos positivos y sobre algunas exclusiones que le permiten llegar a ser un foro político de diálogo sobre cuestiones de defensa. En este sentido, tiene un conjunto de exclusiones, tales como, la definición de que se trata de un Consejo de Defensa y no de asuntos de seguridad. Asimismo, es un foro de encuentro político y no una alianza militar. Por lo mismo, es un espacio de diálogo que se construye a favor de un nuevo escenario y no va dirigido en contra de ningún país. Particularmente, no nace para oponerse a las políticas de defensa de Estados Unidos en la región. Una de las manifestaciones maduras de la reflexión regional es la perspectiva de situar los intereses de la región en una perspectiva de diálogo pluralista con las diversas regiones y potencias del mundo. La mejor representación de nuestros intereses es la preservación activa de la idea sudamericana como zona de paz. Por lo tanto, las exclusiones manifiestan una nueva identidad positiva de la decisión política de abrir un espacio genuino al diálogo político en defensa.

Para nadie es un misterio que América Latina es una de las zonas más inseguras del mundo y la ciudadanía refleja un creciente temor que afecta severamente las condiciones de vida de buena parte de su población. Esta dificultad alcanza a la propia gobernabilidad de los sistemas democráticos y complejiza las decisiones de los estados en orden a resolver problemas de seguridad pública echando mano a las FFAA, particularmente en materia de lucha contra las drogas.²² Por lo mismo, resulta particularmente definidor que el CDS haya excluido de su conocimiento las cuestiones propias de la seguridad, no importando su denominación específica (seguridad pública, humana, ciudadana, orden público, etc.). Sin embargo, esta exclusión no hace desaparecer el problema ni lo soluciona. Incluso más, la propia decisión de su ausencia es motivo de cuestionamiento por algunos²³ y nos debe

²¹ Sobre la creación del CDS y para consultar sus documentos fundacionales ver: Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano (2009): *Consejo de Defensa Suramericano-UNASUR. Crónica de su gestión*, Santiago, Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

²² Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen (eds) (2005): *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial Biblos, Wola.

²³ Como lo manifestó el Ministro de Defensa de Bolivia Walker San Miguel recordando la naturaleza productora de drogas de buena parte de países del continente y sus efectos en las políticas internas e internacionales. En el



impulsar a encontrar el mejor formato institucional dentro del cual podamos tener políticas de cooperación efectiva en la región en temas de seguridad. La propia UNASUR debe despejar rápidamente este tema puesto que la no resolución de la misma puede terminar afectando el desarrollo natural del propio CDS habida cuenta que son una minoría los países que han establecido nítidas fronteras entre defensa y seguridad.

Un segundo asunto excluido o definido por ausencia es que el CDS no constituye un mecanismo de seguridad colectiva en donde exista una cláusula de solidaridad institucional.²⁴ El CDS se inscribe dentro de los mecanismos propios de la seguridad cooperativa. Por lo tanto, se aparta de la dimensión operativa que podía sugerir una alianza de naturaleza militar. Su doctrina, estrategia y despliegue se entiende en el marco de la colaboración y cooperación en defensa desarrollando todas las perspectivas que esta modalidad le ofrece. Ellas van desde la representación de intereses comunes de la región ante los foros multilaterales de defensa hasta la aproximación conceptual de cuestiones complementarias a las políticas de defensa de cada uno de los países.

No hay espacio para explicar los alcances de todos y cada uno de los principios, objetivos, criterios generales y acciones sobre las cuales se estableció el Estatuto del CDS. El cuadro de tareas que ha significado el primer Plan de Acción para los años 2009 – 2010 da cuenta de una agrupación de objetivos y tareas en torno a cuatro ejes de cooperación: Política de Defensa; Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de Defensa; y Formación y Capacitación.

El camino por delante no es sencillo y existe un conjunto amplio de dificultades que hay que sortear: hay un conjunto heterogéneo de actores, una tendencia al juridicismo retórico, una dificultad en el establecimiento de jerarquías y prioridades y, probablemente lo más complejo, la falta de práctica de institucionalidad de diálogo y cooperación en defensa.²⁵ Hay otras lecturas más complejas y críticas en la región y que constituyen una fotografía previa a la creación del CDS.²⁶ Las dificultades están allí, pero la lección y la apuesta es que no deberíamos volver a refugiarnos en las agendas domésticas para resolver las dimensiones internacionales de la defensa en la región. La dimensión regional es parte del desafío de la defensa desde hace décadas. Sólo que ahora hay un nuevo mecanismo y un largo camino para llegar a institucionalizarlo.

7.2. Nuevas Reglas de Estado en Materia de Operaciones de Paz (Ley Nº 20.297)

La participación de Chile en el proceso de estabilización de Haití tras la crisis de 2004 y su cooperación en MINUSTAH constituyen una nueva experiencia para el sector defensa tanto

mismo sentido crítico la Senadora colombiana Marta Lucía Ramírez en Sin Autor (2009): *V Conferencia del Forte Copacabana, Río de Janeiro, Noviembre de 2008*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 47-.

²⁴ Para ver alguno de sus alcances se sugiere Deustua, Alejandro: “Seguridad colectiva interamericana: el proceso de su redefinición”, en Obando, Enrique (ed.) (2007): *El Perú en el entorno global*, Lima, Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, pp. 185 – 194.

²⁵ Valladao, Alfredo: “Nécessité et difficultés d’une coopération de sécurité et de défense entre l’Europe et l’Amérique Latine”, Institut d’Etudes de Sécurité de l’Union Européenne, Paris, n° 73 (Noviembre de 2008).

²⁶ Friedrich Ebert Stiftung: “Desafíos y perspectivas para las medidas de fomento de la confianza en América del Sur”, *Policy Paper* n°19 (Diciembre de 2007).



por sus dimensiones como por su complejidad.²⁷ Entre las muchas lecciones aprendidas, estuvo la necesidad de contar con una institucionalidad más moderna que regulara los mecanismos nacionales de participación de tropas en operaciones de paz: su planificación, justificación, autorización, financiamiento, evaluación de riesgos, transparencia, límite de tiempo, renovación, mecanismos de salida, situaciones de emergencia, etc. Con esta experiencia se constituyó una Comisión Especial del Senado, presidida por el senador Sergio Romero, e integrada también por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa. De ahí surgieron el consenso y los fundamentos que sustentaron la ley Ley Nº 20.297, de 13 de diciembre de 2008, que establece normas para participación de tropas chilenas en operaciones de paz. La nueva ley se ha constituido en un mecanismo orientador y organizador de la participación chilena en operaciones de paz.

Hay un antes y un después, no sólo para Chile, sino para América Latina desde la operación de paz en Haití,²⁸ convirtiendo ese escenario en la pieza maestra del cambio de las percepciones de defensa más amplio y profundo que ha tenido la región en décadas. Allí encontramos modelos de entrenamiento, dimensionamos la capacidad y empleabilidad de las FF.AA. La región ha tomado el desafío de hacerse cargo de los dilemas de seguridad de su vecindario, ha liderado militar y conceptualmente esa operación de paz y ha llenado de optimismo la alternativa de viabilizar las operaciones de consolidación de la paz en una de las zonas más pobres del planeta.

Para la política de defensa, las operaciones de paz son un instrumento de cooperación en materias de seguridad internacional. En función de ellas no sólo establecen nuevas relaciones profesionales las FF.AA con sus contrapartes de terceros países, sino que la gravitación chilena en instancias multilaterales relacionadas con una operación de paz determinada aumenta proporcionalmente a la envergadura de la presencia militar en la misión de que se trate. Asimismo, las operaciones de paz constituyen una forma crecientemente extendida de empleo de los medios militares. Como se sabe, el empleo de los medios materiales se reserva a una facultad del Presidente de la República, según el artículo 32, Nº 19 de la Constitución Política. En efecto, las operaciones de paz les permiten obtener experiencia profesional en escenarios reales, adquirir prestigio y poner a prueba su pericia en el uso de armamento, la planificación, el mando y los sistemas logísticos. En función de estas misiones, las FF.AA requieren un desarrollo de capacidades específicas, personal entrenado, idiomas, equipo, medios de transporte, capacidad estratégica, unidades especializadas y desarrollo conceptual y doctrinario.

Además, las operaciones de paz ofrecen a las FF.AA una oportunidad única para la interacción con civiles y policías, no sólo por el desafío de insertarse y desenvolverse en sociedades foráneas, sino por la naturaleza de misiones que tienen en la fuerza militar su componente esencial, pero que requieren la incorporación de componentes policiales y civiles nacionales para alcanzar objetivos hoy imposibles de reducir a los puramente militares. Precisamente por ello, a la luz de la política nacional de operaciones de paz, se creó, el 15 de julio de 2002, el Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC) destinado a instruir y entrenar al personal militar, policial y civil que participará

²⁷ Para un análisis de la participación de Chile en Haití ver: Aldunate, Eduardo (2007): *Misión en Haití. Con la Mochila Cargada de Esperanzas*, Santiago, Centro de Estudios Bicentenario; y Feldmann, Andreas y Montes, Juan Esteban (eds.) (por aparecer): *Cooperación emergente Chile-Haití 2004-2009*, Santiago, IDRC.

²⁸ Ver entre otros: Daly Hayes, Margaret: "Cooperación y colaboración en el hemisferio: lecciones aprendidas en operaciones de paz", y Mendelson Forman, Johann: "Operaciones de Paz y Cooperación en América Latina: Haití", ambos en RESDAL (2008): *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, Buenos Aires, RESDAL, pp. 100-104 y 235-.



en operaciones de paz. Este Centro es también una herramienta poderosa de cooperación con otros países, ya que entrena a personal militar, policial y civil extranjero. Lleva, además, un registro de los acuerdos e iniciativas internacionales en materia de operaciones de paz que sean de interés para el MDN, del que depende orgánicamente, y efectúa su seguimiento.

8. Hacia una Reforma Integral de la Justicia Militar

Una de las reformas a la defensa más importantes y en la que se ha avanzado significativamente a partir de 2007, aunque aún en su etapa de estudio, discusión y creación de consensos, es la reforma a la justicia militar. Es muy probable que dentro del segundo semestre de 2009 se ingrese a tramitación parlamentaria una serie de proyectos de ley sobre competencia militar, procedimientos, delitos militares y estructura orgánica de la justicia militar. Es decir, en su conjunto, una completa reforma a sistema de justicia militar chileno. La reforma a la justicia militar es parte integrante de un cúmulo de reformas a la judicatura que ha llevado adelante Chile en los últimos años. Se trata, en general, de un proceso global de adaptación y adecuación de las reglas orgánicas y procedimentales a través de las cuales se estructura la defensa de los derechos de los ciudadanos en los más diversos ámbitos. La reforma al proceso penal, de familia, laboral, la creación de los tribunales tributarios y aduaneros y, por último, la reforma al proceso civil en general son manifestaciones de este fenómeno.²⁹

En agosto del 2007, a través de un Decreto Supremo, la presidenta Bachelet ordenó la creación de una Comisión para que estudiara y elaborara las normas pertinentes para la reforma de la jurisdicción penal militar. Un año después de su creación, se lanzó oficialmente el Documento de Principios que constituye la base para la reforma de la justicia castrense. La Comisión ha sido el principal foro de discusión y negociación de esta reforma y en ella están representadas las FFAA, Carabineros, la Policía de Investigaciones de Chile, y los Ministerios de Justicia, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Defensa. El trabajo de la Comisión y todo el proyecto de reforma ha sido liderado por la Subsecretaría de Guerra.

En el marco de las transformaciones al Poder Judicial, la reforma a la jurisdicción penal militar reviste caracteres peculiares frente al resto de las modificaciones que se han emprendido. Se trata de una reforma urgente desde el punto de vista de los derechos fundamentales de los ciudadanos y constituye uno de los puntos pendientes de la consolidación democrática. El contenido de las normas del Código de Justicia Militar y su funcionamiento práctico, no sólo ha sido cuestionado por diversos agentes, desde la academia hasta el mundo político, pasando por la sociedad civil, sino que, adicionalmente, ha sido el principal motivo de una condena internacional al Estado de Chile por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y constituye un elemento constante de cuestionamiento, en lo referido a la consolidación del Estado de Derecho en nuestro país.

En realidad, la jurisdicción castrense ha sido severamente anómala desde su origen. Como es sabido, se trata de una esfera de competencia de la justicia penal –en este caso, en sede militar– que no ha sido regulada nunca en la historia de Chile a través de leyes generadas en el marco de la deliberación democrática. En primer lugar, hasta 1839, las FFAA se rigieron por Ordenanzas Generales españolas para Ejército y Marina. Recién a partir de ese año, el Presidente de la época dictó, en el ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el

²⁹ Esta sección fue escrita en colaboración con Pablo Contreras.



Congreso Nacional, un Decreto que regulaba la Ordenanza General del Ejército. Se trató, por tanto, de una normativa que fue diseñada y promulgada sin debate democrático alguno y que en sustancia recogía gran parte de las reglas originales dictadas por Carlos III para el tiempo de la colonia. Estas Ordenanzas no fueron alteradas hasta 1925 cuando mediante un Decreto Ley del gobierno dictatorial del momento, se promulgó el Código de Justicia Militar. Con este Código, se estableció un sistema de jurisdicción castrense que institucionalizaba una competencia ampliada de los tribunales militares, lo que les permitió sancionar a civiles y conocer de delitos comunes cometidos por militares, entre otros aspectos.

Las reformas que sucedieron a la promulgación de este Código, no hicieron otra cosa que reforzar la excesiva competencia de estos tribunales, creándose en su momento los denominados Tribunales Aeronáuticos y tipificándose los delitos de maltrato de obra a carabineros. Durante el régimen militar, esta tendencia no sólo se acentuó, sino que mostró su cara más dura a través de la operación ilegítima de Consejos de Guerra y de ejecuciones sumarias, además de la obstaculización a las investigaciones por violaciones a los derechos humanos. A la abultada competencia, se han añadido fundadas críticas al procedimiento anticuado, inquisitivo y sin debidas garantías que establece el Código. Un tercer argumento en contra del sistema actual es la falta de imparcialidad e independencia de los jueces. El único punto de inflexión, en esta materia, constituye el retorno a la democracia, donde las Leyes Cumplido tuvieron especial relevancia en orden a asegurar y garantizar los derechos de las personas.

Como se desprende de lo anterior, tanto el Código actual, como la mayoría de las reglas que le precedieron en materia de Justicia Militar, no son el fruto ni poseen la legitimidad que requieren las leyes dictadas en el marco de un estado democrático de derecho. La reforma de la justicia militar que está por ingresar a tramitación legislativa marca el comienzo de una nueva institucionalidad, procedimientos y delitos que sujetarán sus normas al respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, tanto para civiles como militares. Su objetivo, por lo tanto, escapa de la mera modernización de instituciones; por el contrario, se ubica en los cimientos mismos de la consolidación y garantía de un estatuto jurídico que tutele los derechos fundamentales, tanto de militares como de civiles.

La reforma a la jurisdicción penal militar se imbrica en el proceso de cumplimiento de obligaciones internacionales por el Estado de Chile, tal como hemos expresado anteriormente. Se busca, en consecuencia, ajustar el ordenamiento jurídico interno a los principales instrumentos internacionales que reconocen derechos fundamentales, como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros. Precisamente, en razón de este tratado, Chile fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Palamara Iribarne, por vulnerar, entre otros preceptos, las garantías judiciales que establece el Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 8º. Las obligaciones que emanaron a partir de esa sentencia, fueron actualizadas en el pronunciamiento, de la misma Corte, recaído en el Caso Almonacid Arellano y otros, donde se reiteró la necesidad imperiosa de reformar la jurisdicción penal militar, reduciendo la competencia de los tribunales castrenses y configurando dichos órganos en base al respeto del debido proceso, la independencia e imparcialidad de los jueces.

9. Modernización Doctrinaria y Planificación Estratégica a Largo Plazo: El Tercer Libro de la Defensa



El desafío conceptual de implementar doctrinas político-estratégicas, a través de los libros de la defensa, que permitan dar garantías de transparencia en la región es hoy un asunto común en Sudamérica en el cual Chile ha ejercido una cuota de liderazgo.³⁰ Con estos libros se trata de pasar de la definición formal constitucional de instituciones militares dependientes del poder democrático y avanzar en la orientación de políticas positivas definidas por el conjunto más amplio de los poderes constituidos y de la comunidad especializada de la defensa de cada uno de los países. Una de las demostraciones de esta transformación es la sucesión de reformas a los Ministerios de Defensa que han acontecido en casi todos los países sudamericanos ratificando una línea de compromiso institucional más complejo de la defensa.³¹

Durante el gobierno Bachelet se ha trabajado en la definición de un tercer libro de la defensa de Chile que aspira a plasmar las orientaciones doctrinarias que han ido madurando a la luz de las diversas transformaciones de la defensa en los últimos años. La necesidad de esta nueva versión del libro refleja la profundidad de los cambios vividos en los últimos años. Además, en conjunto con el libro, se está trabajando un estudio prospectivo al 2020 respecto de las condiciones, escenarios y necesidades estratégicas que se pueden prever para la defensa. Este esfuerzo constituye una nueva forma de planificar la defensa en Chile, siguiendo el modelo de varias democracias avanzadas.

10. Modernización de la Defensa: Desafíos Pendientes

Ya hemos adelantado que, a pesar de los enormes avances, hay muchas y muy significativas reformas de la defensa que quedarán pendientes para la segunda década del siglo XXI. La reforma de la justicia militar y del sistema de financiamiento de la defensa son dos de las más importantes y que se encuentran avanzadas. Además, quedarán pendientes la reforma a la carrera militar, la reforma al sistema previsional de las FFAA, todas materias en las que hay anteproyectos de ley acabados, aunque aún no consensuados con todos los actores relevantes. Además, quedan pendientes el estudio sobre la estructura interna de las plantas ministeriales, la reubicación del MDN a su nuevo edificio (proceso en curso), la reforma al reglamento de disciplina de las FFAA, la modernización del sistema educativo de las FFAA -en el que se han hecho grandes mejoras-, y la reforma de la formación de civiles y la investigación en materias de defensa, en particular, la transformación de la ANEPE en un centro de referencia, moderno y de punta. Como se ve, el camino de las reformas por consenso y con alta legitimidad democrática, es largo y lento, como lo ha sido en casi todos los ámbitos en el Chile actual, pero, en una mirada de largo plazo, el esfuerzo y la paciencia son bien recompensados.

³⁰ Pacheco Gaitán, Guillermo (Comp.) (2003): *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos*, Ciudad de Guatemala, Ministerio de Defensa de Guatemala.

³¹ Este es un proceso que activamente han vivido o está aconteciendo en Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Uruguay, Paraguay y Chile, entre otros.



LAS FUERZAS ARMADAS DE CHILE Y SU PROCESO DE INTEGRACIÓN A LAS OPERACIONES DE PAZ

Mariana Perry Fauré ¹

Centro de Estudios Internacionales. Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen:

El presente artículo aborda la introducción de Chile en general, y de las Fuerzas Armadas en particular, a las Misiones de Paz de las Naciones Unidas, analizando su evolución, la cual ha posibilitado el actual compromiso con dichas operaciones resultante en un positivo posicionamiento internacional de su imagen como país. Asimismo se busca analizar el nivel de interacción de las Fuerzas Armadas con el Poder Ejecutivo, en el marco de esta incorporación al sistema internacional, para concluir que (después de haber vivido un gobierno militar de diecisiete años) se ha logrado alcanzar un satisfactorio grado de cohesión social que permite el establecimiento de políticas de estado, una de las cuales es la participación en Operaciones de Paz.

Palabras clave: Chile, política exterior, operaciones de paz, Naciones Unidas, cooperación internacional, fuerzas armadas.

Title in English: "Chile's Military and its Process of Integration into the Peacekeeping Operations"

Abstract:

The following article introduces Chile's experience as a whole and the experience of Chile's army in particular in the field of the United Nations Peace Keeping Operations. It analyzes the evolution and explains how this participation has helped into bringing a positive international image of the country. It also analyzes the interactions between the army and the executive branch within the frame of the International System. The conclusions express that (after having suffered a military regime during seventeen years) Chile has achieved a satisfactory degree of social cohesion which allows the establishment of state policies such as participation in the Peace Keeping Operations.

Keywords: Chile, foreign policy, peace keeping operations, United Nation, international cooperation, army forces.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Analista. Centro de Estudios Internacionales. Pontificia Universidad Católica de Chile
Licenciada en Historia UC, Magíster © en Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
Email: maperry@uc.cl.



1. Introducción

El surgimiento de las Operaciones de Paz (Opaz), es fiel reflejo de la respuesta de una sociedad internacional organizada frente a los desafíos y amenazas que se presentan a los estados del sistema mundial. Recordando que el concepto de Opaz no está estipulado en la carta de las Naciones Unidas, remarca aún más la idea de que es una respuesta *ad hoc* y concreta a las necesidades que surgen con los nuevos tiempos, y tanto su evolución, como su puesta en práctica demuestran lo imperativo que se torna el avanzar en conjunto con la dinámica internacional y hacer frente a los nuevos desafíos que se presentan².

La evolución de las Opaz se encuentra en consonancia con la del sistema internacional de manera general. Asimismo, de manera particular, el grado de compromiso de un país con respecto al sistema internacional en tanto concepto ideal de comunidad que pretende organizarse para enfrentar en conjunto las nuevas amenazas, es posible medirlo a través del compromiso que cada Estado involucra en referencia a las distintas misiones de paz encargadas por las Naciones Unidas.

Es decir, la aceptación por parte de un Estado de participar en una Opaz, da cuenta primero, de una capacidad estructural de enviar capital humano y recursos materiales a un conflicto fuera de sus fronteras, incluso más allá de su propia región, lo que demuestra la consolidación de un proceso político determinado que ha devenido en la estabilidad de un sistema que se encuentra en las condiciones de prestar apoyo a otros Estados.

Segundo, dicha participación indica que el país se compromete con la cooperación internacional en un sentido amplio, no sólo dando soluciones paliativas de corto plazo, sino que montando una estructura sólida que permita entregar las herramientas necesarias para que el Estado receptor logre estabilizarse.

Y tercero, da cuenta del compromiso y una voluntad con la Organización de las Naciones Unidas (NU), en tanto órgano coordinador de los esfuerzos internacionales, y de la capacidad de su Secretario General en administrar y ordenar el desarrollo de las misiones.

Es posible reconocer lo anterior, en la relación que Chile ha mantenido tanto con las Naciones Unidas, como con las Opaz. El país, en consonancia con la evolución del sistema internacional y la suya propia, ha experimentado cambios y transformaciones que han significado distintos niveles de relación con lo internacional. Su rol como país fundador de las Naciones Unidas habla de una temprana vocación de participar de manera activa en la arena internacional. Sin embargo, distintos acontecimientos en la política interna han incidido en los planteamientos de política exterior implicando mayor o menor grado de involucramiento con lo que ocurra con el exterior.

No obstante aquello, Chile, en los últimos años, y obedeciendo a su propia evolución política, ha logrado alcanzar un desarrollo tal que le ha permitido tomar un rol activo en las Opaz, reencontrándose con su vocación internacionalista. Debido a esto, Chile no sólo ha ayudado en situaciones de emergencia en otras latitudes, si no que de manera más importante, ha comprometido esfuerzos para asistir dentro de su propia región.

² Observando que este tipo de Operaciones se encuentran en la mitad de camino entre la Diplomacia y el Uso de la Fuerza, el diplomático y Secretario General de las NU entre 1953 y 1961 Dag Hammarskjöld, acuñó la expresión “Capítulo VI y medio”, para argumentar su puesta en práctica.



De este modo, el compromiso chileno en estas actividades como política de Estado, ha logrado reposicionarse en el concierto internacional como país estable, con un sistema político consolidado y volcado a la cooperación internacional.

*

El presente trabajo, pretende analizar, de manera general, el camino que recorrió Chile para llegar a la participación en la misión de paz en Haití iniciada el año 2004. Esto último representa la cristalización de un proceso tanto nacional como internacional de las Opaz. Por una parte, el cambio en el escenario internacional después de la Guerra Fría obligaron a las NU a replantear el alcance de las OPAZ, adaptándolas a las nuevas exigencias del mundo del siglo XXI. Por otra parte, los procesos internos de Chile se desarrollaron en forma coincidente con las corrientes de pensamiento internacionales que plantearon la necesidad de explorar nuevas formas de cooperar en lo externo,

En síntesis, se plantea que Chile transita desde una forma de actuar en el ámbito de la cooperación internacional en materias estratégicas y de empleo de las Fuerzas Armadas circunscrito al envío de observadores militares, que regía desde la década del cuarenta, hacia un activo proceso de empleo de fuerzas militares, de las diferentes instituciones, integradas a otros países en Opaz donde existe mandato de las NU, siendo Haití la operación que inicia de manera concreta una nueva era en la participación chilena en misiones internacionales.

*

El marco teórico que guiará el presente artículo se sustenta en el modelo de Keohane y Nye de un sistema internacional complejo, en el cual “la interdependencia en la política mundial significa situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores de distintos países. Estos efectos generalmente resultan de transacciones internacionales --tales como la cooperación a través de misiones de paz-- donde hay un costo recíproco (aunque no necesariamente simétrico) en la transacción; ahí hay interdependencia. Donde la interacción no tiene efectos considerables de costos, ahí hay simplemente interconexión³”. Con este punto de vista nos desmarcamos del ímpetu idealista que recorrió la fundación de las NU, así como de una visión puramente realista de la sociedad

*

Se buscará hacer un breve recorrido por los principales ejes de la política exterior chilena desde la segunda mitad del siglo XX con el objeto de analizar la manera en que Chile se ha vinculado con el mundo en las últimas décadas, lo que ha definido su política exterior actual y su aproximación, por ende, a las misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas.

Se pretende entender las circunstancias que han facilitado una mayor coincidencia del proceso chileno con el mundial, lo que nos permitirá reflexionar desde un escenario más reciente primero sobre el por qué del cambio de enfoque sobre las Opaz a nivel internacional, y segundo, por qué Chile decide adoptar este nuevo paradigma y usarlo como marco para intervenir de manera más protagónica, tal como en el caso haitiano.

³ Keohan, Robert y Joseph Nye (1987): “Realism and Complex Interdependence” en Viotti Paul & Kauppi Mark: (1999) *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism, and beyond*, Boston, Allyn and Bacon, p. 309.



2. Tendencias de la Política Exterior Chilena

La Política Exterior Chilena de los últimos cincuenta años está acompañada de los vaivenes de la historia contemporánea post Segunda Guerra Mundial. “De los años cuarenta a los ochenta, el país se encontró en el ojo del huracán de la Guerra Fría. [...] lejos de los grandes teatros de operación, no es en el peso económico, territorial o militar donde se encontraba la significación internacional del país. En cambio, la imagen política del país sí tenía una gran irradiación en el continente. Con la espectacularidad de la elección de Allende esta realidad se multiplicó y se expandió, especialmente hacia Europa Occidental y hasta en Estados Unidos. Además, aunque la historia de Chile no permite afirmar que ha tenido como estructura inalterable un orden republicano democrático, desde la “crisis ideológica mundial”, en la antesala de la Segunda Guerra Mundial, hasta comienzos de los años setenta, hubo en este país un orden político efectivamente democrático”⁴.

Esta noción de Chile en “el ojo del huracán” que nos presenta el profesor Fernandois, se explica por las coincidencias de los procesos políticos internos chilenos, con los acontecimientos internacionales.

Es así, como las elecciones presidenciales de 1964 representaron uno de esos hitos en donde la atención mundial se centró en la política interna chilena. Estados Unidos, de manera específica siguió de cerca el mencionado proceso electoral, puesto que la candidatura de Frei Montalva representaba una alternativa hemisférica ideológica frente a la revolución cubana de Fidel Castro, que ya comenzaba a utilizar una diplomacia de exportación de su “modelo”. Fue por ello que el gobierno de Lyndon Johnson apoyó directamente a la candidatura de la Democracia Cristiana, resultando en un triunfo para Frei. Este Presidente imprimió la urgencia de abrirse a lo internacional; preocupándose tempranamente por el cultivo de las relaciones internacionales, con un especial interés en la región, y de promover, desde un sitio de liderazgo, proyectos de integración.

En ojos de la dicotomía este-oeste, Frei Montalva, mostraba la “virtud” de mantenerse lo más neutral posible y sin ser de izquierda representaba una visión progresista de la política. “El prestigio interno y externo de la nueva administración, no admitía parangón en América Latina. El gobierno militar brasileño era el más fiel aliado del Washington anticomunista, pero el nivel de importancia estaba dado por el tamaño. Frei perfiló no sólo al país, sino que a sus ideas políticas como la vanguardia de la democracia y el desarrollo”⁵.

Como vimos, una importante característica del gobierno de Frei y que imprimió una estampa en la Política Exterior Chilena, fue su orientación a la región. La integración económica con propuestas para un mercado común latinoamericano, y las iniciativas cristalizadas en un “Consenso de Viña” y en el Pacto Andino⁶ dan cuenta de un voluntarismo regional que se inicia desde Chile. En referencia al ímpetu internacional de Frei, Meneses indica: “[...] aspiraban a reformar la carta de la OEA, realizar la integración latinoamericana, establecer un constructivo diálogo Norte-Sur, liderar el trato igualitario con Estados Unidos,

⁴ Fernandois, Joaquín: “Peón o actor, Chile en la Guerra Fría (1962-1973)”, *Revista Estudios Públicos*, nº 72 (Primavera, 1998), p. 5.

⁵ Fernandois, Joaquín (2005): *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago, Ed. Universidad Católica, p. 304.

⁶ Cabe recordar que Chile abandona el Pacto Andino en el año 1976, puesto que el General Augusto Pinochet, concluyó que las políticas integracionistas de este organismo entraban en conflicto con la doctrina de seguridad nacional imperante en el mencionado país.



iniciar un definitivo proceso de desarme continental, incorporar de lleno a Chile al bloque de los No Alineados y restablecer sólidos lazos diplomáticos con el mundo socialista”⁷.

Hasta este gobierno, habían algunas tímidas aproximaciones, en cuanto a la participación en Opaz del Ejército, tales como la operación realizada durante el conflicto entre El Salvador y Honduras en 1969 y la misión de observación de las Naciones Unidas para India y Pakistán, con dos oficiales observadores.⁸

En 1970, y con el triunfo de “la vía chilena al socialismo”, la Política Exterior de Chile por primera vez se desmarca del eje occidental. Salvador Allende vuelca su mirada hacia el eje soviético, y restablece las relaciones con Cuba. En la dialéctica de Guerra Fría, este reenfoque implica el corte de suministro de ayuda por parte de Estados Unidos, y el enfriamiento de las relaciones con los países del eje occidental.

En el discurso presidencial del 21 de mayo de 1971, Allende expresó “La política internacional del Gobierno de la Unidad Popular no es sino la proyección en el plano externo de la forma como se ha concebido y definido nuestro quehacer histórico: iniciar en nuestra patria la construcción del socialismo como único camino eficaz para que las grandes masas, encabezadas por el proletariado, alcancen el pleno ejercicio del poder y el justo uso de la riqueza común”⁹. A pesar de lo anterior, Allende y su canciller Clodomiro Almeyda, coincidieron en que para un país joven como Chile, era necesario mantener relaciones con todos los países del orbe, más allá de las diferencias ideológicas. Nuevamente nos encontramos con una mentalidad internacional y de política de Estado.

De este modo, y como expresa el profesor Fernandois, el período 1970-73, implicó gran exposición internacional, ya que Chile se transformaba en un protagonista de la Guerra Fría. El año 1973 y la interrupción del gobierno de Allende por parte de las Fuerzas Armadas chilenas, retrató de manera clara la pugna ideológica que se experimentaba en la época. La Guerra Fría se hacía aún más presente en la política interna chilena, lo que se traducía en su política exterior.

“La política exterior del régimen militar inauguró un deliberado estilo de confrontación ideológica con el bloque soviético y sus aliados, haciendo del anticomunismo el eje central de su postura internacional. La mantención de relaciones diplomáticas con la República Popular China fue una excepción --justificada desde el punto de vista del principio de no-intervención--, aparentemente motivada por consideraciones de *Realpolitik* por ambas partes. La militancia ideológica del gobierno, sus prácticas represivas y su rápido alejamiento del objetivo inicialmente declarado de restaurar la institucionalidad democrática quebrantada, generó importantes tensiones con las principales democracias occidentales, sumiendo al régimen en una crisis de falta de legitimidad externa, rasgo que sería una constante de la política exterior de dicho período presidencial. A partir de 1974, la evolución de la Junta Militar de Gobierno hacia un sistema de dictadura militar de largo plazo bajo el liderato del

⁷ Meneses, Ciuffardi, Emilio: “La crisis de Laguna del Desierto”, *Revista de Estudios Públicos*, n° 80, (Primavera 2000) p. 291.

⁸ Ver: Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), en http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/Detalle.html por otras misiones.

⁹ En Le Dantec, Paulina. (2006): *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*, Santiago, ANEPE, p. 47.



general Augusto Pinochet, quien sistemáticamente consolidó y expandió su poder personal, contribuyó a complicar la situación externa del país”¹⁰.

En cuanto a sus relaciones con organismos internacionales, el gobierno liderado por Augusto Pinochet, demuestra desconfianza frente a las organizaciones de origen multilateral, especialmente frente a las Naciones Unidas. “Con esto Chile por primera vez en la historia del siglo XX rompe con su tradición multilateralista de trabajo internacional enmarcado en el contexto de las Naciones Unidas, y con ello se aleja políticamente también de las organizaciones regionales tales como la OEA”¹¹.

Esta reticencia hacia la acción de organismos multilaterales se explica, entre otros factores, por la constante demanda por transparencia en temas de Derechos Humanos desde los mencionados organismos, tema delicado para el gobierno militar. “Durante años, lo central de la estrategia exterior del régimen estuvo imbuido de una compleja combinación de “nacionalismo” y “realismo”, plasmando una postura que intentaba realzar el estilo bilateral, en detrimento del tradicional multilateralismo de la diplomacia chilena. En esta perspectiva, la cooperación y la integración regional, así como el multilateralismo mundial eran instancias que giraban al tenor de opciones ideológicas, casi todas contrapuestas con los principios de la política externa del sistema. De esta forma, para el gobierno militar el multilateralismo trasuntaba una visión utópica de las relaciones internacionales, característica que convertía a los organismos multilaterales en instancias sensibles a ideologías, la mayoría de éstas del todo incompatibles con la opción “occidentalista” del nuevo gobierno chileno”¹². Esta tendencia se mantendrá dentro de las políticas del Ejército chileno, mientras Pinochet ocupe el cargo de Comandante en Jefe.¹³

Con el gobierno militar, se rompe una tradición chilena de proyectar una imagen al mundo de prestigio internacional. Si bien el acceso al poder de Salvador Allende implicó alarma para Estados Unidos, el resto del mundo occidental miró con buenos ojos un gobierno democráticamente elegido. Pero el desprestigio¹⁴ que causó la dictadura militar implicó que Chile se aislara del mundo políticamente y su participación en lo internacional se redujera a su más mínima expresión.

Reiterando el protagonismo en la arena internacional que en ocasiones proporcionó a Chile la atención mundial, el mismo año que la controversia oriente –occidente mundial se derrumba, en el país se viven elecciones libres, desarrollándose un cambio de paradigma tanto para la política internacional, como para la chilena.

Con la vuelta a la democracia el 11 de marzo de 1990, siendo esta fecha, el traspaso de mando al Presidente electo Patricio Aylwin, de manera unánime, se reconoció la imperativa necesidad de reinsertar a Chile en la política mundial desde todos los sectores de la elite política, ya que el gobierno militar había sufrido un fuerte aislamiento político,

¹⁰ Wilhelmy, Manfred y Durán, Roberto: “Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2000”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, n° 2 (Primavera, 2003), pp 276-86.

¹¹ Le Dantec, *op. cit.*, p. 50.

¹² Wilhelmy y Durán, *op. cit.*, p. 4.

¹³ De acuerdo a la disposición octava de las Disposiciones Transitorias de la Constitución Política de la República de Chile de 1980, se señala que “Durante el período a que se refiere la disposición décimo tercera transitoria la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros se regirá por la disposición transitoria vigésima y no les será aplicable la limitación del plazo en el artículo 93 de esta Constitución, el que se contará a partir de cuatro años del término del señalado período presidencial”

¹⁴ Ver Fernandois, *op. cit.*, pp. 469-472.



interrumpiendo el proceso de internacionalización que Chile venía desarrollando durante todo el Siglo XX¹⁵.

Dado que uno de los grandes factores que incentivaron el aislacionismo político chileno fue el tema de los derechos humanos, los primeros gobiernos democráticos, especialmente el de Patricio Aylwin, pusieron énfasis en transparentar el proceso recurriendo a Informes de Verdad y Justicia. “La importancia de ser un país “moralmente correcto” era de primera magnitud para la concertación al presentarse al público internacional”¹⁶. Resultó clave para el reposicionamiento de Chile enarbolar la defensa de la democracia y los derechos humanos como bandera de lucha durante los noventa, lo que resultaba cómodo para los países que estaban interesados en los avances económicos chilenos pero que se limitaban a entablar acuerdos de libre comercio por los temas morales que rodeaban el gobierno militar.

Durante este período de transición formal, Chile se encontraba bajo dos desafíos: reingresar a la comunidad internacional, incluyendo a toda la sociedad en el proceso, y demostrarle al mundo que el Chile con vocación internacional estaba de regreso y con un ímpetu renovado orientado a la cooperación internacional y a la defensa de los derechos humanos.

3. Hacia el Cambio de Paradigma

Paralelamente al proceso chileno, el mundo estaba viviendo un cambio de paradigma radical. La lógica de Guerra Fría que había acompañado al sistema internacional durante mucho tiempo empezaba a desvanecerse, y el abandono de la bipolaridad suponía un reacomodamiento a nuevas dinámicas. “En efecto, con la desaparición del bloque soviético, Estados Unidos y la OTAN se quedaron sin una contraparte a la cual enfrentarse, por lo que debieron reformularse para no morir. De esta forma surgen las llamadas “nuevas amenazas”, que dicen relación con el terrorismo internacional, la inestabilidad institucional que genera caos, la preservación del medioambiente, la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros, que serían amenazas que en la gran mayoría de los casos no son identificables con algunos estados particulares, sino que son asumidas como globales, lo que viene a reafirmar el hecho de que el conflicto entre estados miembros de la civilización identificada con occidente está casi obsoleto, reforzando así las ideas en torno a la cooperación e integración entre éstos”¹⁷.

Lo anterior fue recogido por las Naciones Unidas, a través del programa “Una agenda para la paz”, 1992, inspirado por el secretario general de entonces Boutros Boutros Ghali, en donde se establecieron las bases para las acciones de diplomacia preventiva, operaciones de establecimiento de la paz, operaciones de imposición de la paz, y operaciones de consolidación de la paz. A estos conceptos se les definió un marco regulatorio que normaba

¹⁵ En el ámbito económico durante el gobierno militar se continuaron y profundizaron lazos comerciales con muchas economías, especialmente se abre la comunicación con el sudeste asiático, tema que será de importantes beneficios en la diversificación del mercado para los productos chilenos, y significará la participación activa en un organismo multilateral como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés).

¹⁶ Fernandois, *op. cit.*, p. 506.

¹⁷ Ortiz, Miguel: “La idea de amenaza en los responsables gubernamentales de Chile 1990-2005”, *Revista Política y Estrategia*, n° 104 (diciembre 2006), pp. 39-40.



el actuar de los estados bajo los mandatos emanados del capítulo VI¹⁸, VII¹⁹ y VIII²⁰ de la Carta fundacional de las NU.

Estas normas se basan en las experiencias en Opaz realizadas inmediatamente después de la caída del muro de Berlín, tales como las efectuadas en Angola, Cambodia, en la ex Yugoslavia, y en Somalia, por nombrar algunas. En ellas se evidenció de manera concreta la ineficiencia de los principios tradicionales de las operaciones internacionales de paz. Según Thomas Weiss, autor y funcionario de las NU, “estas operaciones eran cualitativa y cuantitativamente diferentes a las realizadas durante la Guerra Fría. Indicaban que el consentimiento formal de las partes no puede asumirse como muy significativo en terreno. Además, la efectividad militar requeridas por, y los peligros enfrentados por, las fuerzas militares de Naciones Unidas van mucho más allá de los parámetros de los livianamente armados operadores de paz. Incluso, es más, estas operaciones sugerían que la magnitud de las nuevas demandas hechas a las Naciones Unidas, amenazaban con superar las contribuciones en tropas y terminar en banca rota”²¹.

Este mensaje fue comprendido por los gobiernos de la Concertación Democrática, los que comprometieron, de manera tímida en un principio, pero de rápida evolución, en un esfuerzo conjunto con las Fuerzas Armadas chilenas, con una activa participación en las Opaz. Es destacable el hecho que la inclusión de las Fuerzas Armadas al proceso de transición hacia la democracia, evitando una relación conflictiva entre tan importantes actores de la sociedad, jugó de manera favorable en la pronta coincidencia entre Política de Defensa y Política Exterior, fortaleciendo la posición de un país que tiene la madurez para mirar hacia futuro.

Con Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y habiendo el Presidente Aylwin dado los pasos necesarios para la llamada “Transición Corta”, proceso de gran importancia nacional. Se dan las primeras aproximaciones hacia las Misiones de Paz. “El primer paso significativo hacia la definición de una política chilena en OPAZ se daría a dos años de iniciado su mandato, cuando el 6 de noviembre de 1996, el Presidente dictó un documento titulado: “Política nacional para la Participación del Estado en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. En esta política, se le asignaba a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional la tarea de “contribuir a evaluar y orientar las decisiones del Gobierno de Chile, para autorizar la participación en una operación de mantenimiento de la paz”. Este instructivo presidencial

¹⁸ Establece las consideraciones acordadas para la solución y arreglo pacífico de las controversias que pudieren generarse entre los estados miembros. Contiene seis artículos. Es en este Capítulo, junto con el siguiente, donde obtienen su legitimidad los mandatos que emanan de la organización, para hacer factible la realización de las operaciones de paz, con el consecuente despliegue de fuerzas militares y/o civiles que se desarrollan en algunas partes del mundo.

¹⁹ Con un total de trece artículos, define las acciones a emprender en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión entre los miembros de la organización. Al igual que en el capítulo VI, otorga la potestad y respaldo a la ONU para establecer las decisiones que signifiquen inmiscuirse en los conflictos generados por dos o más estados miembros y que constituyan dicho conflicto, una amenaza a la paz mundial.

²⁰ Según art. 52 del Capítulo VIII, “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

²¹ Weiss, Thomas; Davis, Forsythe & Roger, Coate (2001) *The United Nations and Changing World Politics* Boulder, Colorado: Westview Press, p. 60. Traducción libre de la autora.



restringía el apoyo de Fuerzas Armadas y de Orden a misiones establecidas bajo el Capítulo VI”²².

Vinculando con el proceso, antes mencionado, que se estaba desarrollando a nivel internacional en torno al cuestionamiento sobre la real efectividad que estaban teniendo las Opaz. Hasta la elaboración de la Política Nacional de 1996, todavía Chile realizaba misiones del nivel de “operaciones de primera y segunda generación”, es decir, en el período que va desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, a la mencionada ley, las misiones eran relativamente de pequeña magnitud, fundamentalmente integradas por observadores militares, orientadas a actividades tales como la supervisión de treguas o acuerdos sobre cese del fuego²³. Como dato revelador, entre 1945 y 1990, hubo 13 misiones de paz, mientras que sólo en los primeros años de los noventa ya se contabilizaban más de 40 intervenciones.

Este primer paso normativo con la ley de 1996 demuestra la idea sobre la urgencia de la apertura internacional para Chile. Recordando a Joseph Nye y Robert Keohane, el Chile democrático de los noventa, reconoció la necesidad de la interdependencia. En términos económicos, Frei practicó la “Diplomacia Económica”, ahondando los vínculos comerciales iniciados durante la dictadura y contactando nuevos socios, en términos políticos, se reconoció la importancia de las Naciones Unidas y de sus mandatos, por lo tanto la participación en las misiones de paz, implicaba tanto un beneficio en términos de proyección positiva de la imagen nacional, como una responsabilidad hacia las misiones. En palabras del canciller de la época, José Miguel Insulza:

“Decir que somos interdependientes con el resto del mundo, significa aceptar que esa interdependencia se da también en los planos de la política y de la estrategia, y que conlleva un cierto grado de responsabilidad por lo que ocurra en nuestra región y en nuestro planeta. Nadie puede aspirar a participar de la vida internacional, y obtener de ello frutos positivos, si no está dispuesto a aceptar una parte de la responsabilidad colectiva de hacer el mundo más seguro, más democrático y más justo”²⁴.

Mientras que la política interna civil se perfilaba de manera acelerada hacia el mundo, cabe recordar que en 1997, el entonces Comandante en Jefe del Ejército General Augusto Pinochet reafirmaba su postura cuando declaró que “el Ejército, consecuente con la política nacional, sostiene como doctrina que, en materias de operaciones de paz, estas tienen exclusivamente fundamentos humanitarios, por lo que consideran impropio el empleo coercitivo de la fuerza para imponer la paz”²⁵.

Teniendo como escenario que el CJE del momento, se mostraba abiertamente contrario a un compromiso más activo en las misiones de las NU, pero existiendo un nuevo contexto democrático, las otras ramas de las Fuerzas Armadas quedaron con libertad de decisión y acción de acuerdo con sus propios intereses institucionales. De este modo, primero participó la Fuerza Aérea de Chile en UNIKOM (*United Nation Irak-Kuwait Observation Mission*), en 1991; seguida por la Armada quién participó al año siguiente en UNTAC

²² Le Dantec, *op. cit.*, p 118.

²³ Neira, Alfonso (2004): “Evolución histórica de las misiones de paz en el Ejército de Chile”, *Memorial del Ejército*, n° 405.

²⁴ Insulza, José Miguel (1998): *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago de Chile, Ed. Los Andes, p. 19.

²⁵ Pinochet, Augusto: “El Ejército de Chile: Visión de un Comandante en Jefe”, Clase Magistral del Comandante en Jefe del Ejército, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, Santiago (agosto 1997), en Le Dantec, *op. cit.*, p. 119.



(*United Nations Transitional Authority in Cambodia*). Incluso, en abril de 1997, el Ministerio de Defensa Nacional dispuso la participación de Carabineros de Chile en la Fuerza de Tarea de Policía Internacional para Bosnia Herzegovina en el marco de los Acuerdos de Dayton.

En el ámbito regional, Chile junto a Argentina, Brasil y Estados Unidos, jugó un importante rol en la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEP) de acuerdo a la Declaración de Paz de Itamaraty, firmada en febrero de 1995. Dado el éxito de esta misión, y con la gran relevancia de ser un caso regional, se agregó otra razón más para recoger la necesidad de una actitud más directa en las Opaz. Destaca la incorporación entre los objetivos del Libro de la Defensa Nacional (1997) “contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, en acuerdo con los intereses nacionales”²⁶.

Otro paso tendiente a un acercamiento más directo se da en el año 1998 cuando se crea la Agregaduría de Defensa a la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, en una abierta declaración de intenciones.

Para el año 1999, el Estado chileno dicta el Decreto Supremo No. 68, y se avanza en la ampliación de la Política Nacional de Operaciones de Paz. Este decreto se refiere a la participación de medios de defensa en las acciones definidas en el capítulo VII de la Carta de NU. Este cambio trascendental dio el marco jurídico para el envío de un pelotón de helicópteros pertenecientes al Ejército para integrarse a la Misión de Naciones Unidas para la Administración transitoria en Timor Oriental, el año 2002.

Siguiendo en la misma línea, otro hecho de alto impacto en el sentido descrito, es la suscripción, por parte del Ministerio de Defensa Nacional, del Memorándum de Entendimiento por medio del cual el gobierno de Chile adhirió al Sistema de Acuerdos de Reserva para Operaciones de Paz. Este acuerdo implica que el país miembro está preparado para proveer equipos, recursos financieros o servicios, con un tiempo de alistamiento o respuesta aceptable (idealmente entre siete a catorce días).

En el ámbito académico, una decisión igual de reveladora de la decisión nacional involucrada que las anteriores, fue la creación del Centro de Entrenamiento Conjunto para las Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), cuyo funcionamiento a partir del año 2002, ha permitido complementar y nivelar los conocimientos del personal enviado a misiones acordes a estándares exigidos por las Naciones Unidas, constituyéndose en un punto de encuentro internacional para las organizaciones civiles y castrenses asociadas a este tipo de operaciones.

Este conjunto de pasos representan la creciente colaboración internacional chilena, a ellos se suma, que el Ejército, al cambiar de mando, se pueda poner al día con una profesionalización de sus prácticas, proceso que se habían visto interrumpido por tener que ampliar su campo de acción durante el gobierno militar, para poder actualizar una cooperación internacional comprometida e instruida, como había sido siempre la tradición castrense chilena. Este punto, asimismo, se vio reforzado por el proceso de modernización del Ejército, a partir del año 1994, con el Plan Alcázar, que abarcaba tres de los cuatro pilares fundamentales del Ejército; el rol político, el aporte al desarrollo y el rol castrense.

Iniciado este proceso, se busco redefinir el ámbito de acción correspondiente a un Ejército en democracia. Para esto, por ejemplo, se eliminó el apoyo a funciones que

²⁶ Ministerio de Defensa Nacional de Chile (1997): *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago, p. 29.



interrelacionaban lo político con lo militar, se devolvió al Ejecutivo la potestad de nombrar o remover Comandantes en Jefe. Por otro lado, se amplió la intervención en misiones internacionales. La entrada en funciones del, ya mencionado, CECOPAC en el Campo Militar "René Schneider" de La Reina, a partir del año 2002, permite la incorporación de una nueva proyección de la profesión militar desde el perfil tradicional del soldado, hacia una formación multidisciplinaria requerida para las operaciones de paz.

Para realizar esta adaptación resultó fundamental, uno de los puntales del del Plan Alcázar; esto es la reestructuración y equipamiento de las fuerzas, implicando la reconfiguración global del soporte logístico, administrativo y de bienestar del ámbito castrense, apuntando a unas Fuerzas Armadas acordes a los nuevos tiempos.

Con el proceso, mencionado, el Ejército se puso al día con el resto de las Fuerzas Armadas y se comenzó un constructivo diálogo con el Poder Ejecutivo para la organización de la postura de Chile en materias de cooperación internacional en conjunto con las FF.AA.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), es que se consolidan estos procesos que se habían iniciado con la década de los noventa en cuanto a posicionar a Chile en el sistema internacional. "La globalización implica responsabilidades, y Chile las ha asumido sin vacilaciones. Prueba de ello es que nos hemos comprometido en las políticas de desarme; en las fuerzas de paz de Naciones Unidas; en el Tribunal Penal Internacional; en los estatutos regionales y universales para defender los derechos humanos y la democracia; en la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación; en la protección del medio ambiente; en la lucha contra el narcotráfico y el crimen transnacional organizado; y en la promoción del libre comercio a todos los niveles. Chile ha estado y seguirá presente en todos los frentes de la globalización".²⁷

Bajo el mismo concepto, es que en el año 2006, en conjunto con el Ministerio de Defensa de la República Argentina se crea una Fuerza de Paz Conjunta Combinada, la que se materializó, con la firma del Memorando de Entendimiento donde se establecen los criterios rectores para la constitución de la Fuerza de Paz entre las Fuerzas Armadas de los respectivos países.

El propósito del Memorando de entendimiento (Memorandum of Understanding, MOU) es determinar la organización y futuro del empleo de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada bajo mandato de Naciones Unidas, ante una convocatoria oficial, previa aprobación en el Congreso de ambas repúblicas.²⁸

Esta iniciativa, no sólo permite responder de manera organizada y eficiente a los requerimientos de las Naciones Unidas, si no que además es prueba del nivel de madurez que tanto las Fuerzas Armadas chilenas como las argentinas han alcanzado en la relación entre ambos países.

²⁷ Lagos, Ricardo: "Discurso pronunciado por el Ex-Presidente Ricardo Lagos en la Cumbre del Milenio ante la asamblea de las Naciones Unidas", Nueva York, 06 de septiembre del año 2000, en <http://www.chilecalifica.cl/WebCMOrientacionWeb/Documentos/50/1159229948327.doc> .

²⁸ Ver: sitio web del Estado Mayor de la Defensa en Chile, www.emdn.cl .



4. La Misión Chilena en Haití: La Cristalización de un Proceso

Naciones Unidas ha estado presente, con diferentes misiones en Haití, desde 1993, fecha en que se trabajó en forma conjunta con la Organización de Estados Americanos (OEA). Al año siguiente, las NU, autorizaron el traslado de veinte mil hombres que supervisarán el traspaso pacífico de poder a las autoridades legítimas. Este proceso fue seguido por diferentes misiones con tareas específicas para garantizar un traspaso exitoso.

No obstante lo anterior, los problemas en Haití resurgen con las elecciones de 2000, cuando la victoria de Jean Aristide es desconocida por la oposición debido a la baja cantidad de votantes. La Comunidad del Caribe (CARICOM), la OEA, y el Grupo de los Seis (compuesto por las Bahamas, Canadá, Estados Unidos, Francia, OEA, y la Unión Europea) se ofrecen para mediar en la difícil situación interna, pero el nivel de conflictividad lleva a que en 2004 estalle un conflicto armado de rápida propagación por el país.

Ese mismo año, el Presidente Aristide renuncia y asume el presidente de la Corte Suprema, quién bajo el ofrecimiento del representante permanente de Naciones Unidas en Haití, autoriza el ingreso de tropas para controlar la situación, resultando esto en la aprobación por parte del Consejo de Seguridad de una Fuerza Multinacional Provisional para Haití, con la subsecuente disposición a establecer una misión estabilizadora y de seguimiento del proceso. En marzo del mismo año, y tras una visita del Secretario General se da origen a la MINUSTAH, como una operación de fuerzas estabilizadoras de la paz.

Desde el año 2001, Chile –bajo el amparo de la OEA- forma parte del Grupo de Amigos de Haití junto a otros miembros del organismo regional. Por lo tanto, al originarse la crisis que devino en la MINUSTAH, Chile ya estaba en conocimiento de los alcances institucionales, políticos y sociales que tendrían como consecuencia la no intervención en Haití.

De esta forma Chile cristaliza una de sus más importantes participaciones en materia internacional con el llamado a la intervención en la situación en Haití. “La misión impuesta al batallón Chile por el gobierno, con la aprobación del senado, se puede sintetizar en ganar la paz y seguridad, generar condiciones para que llegue apoyo humanitario y crear condiciones para pasar a una segunda fase. De esta forma, en sólo 72 horas estas fuerzas se desplegaron en la isla por un período de tres meses, bajo una situación distinta a la tradicional, cual era la de actuar bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y en un escenario de alto riesgo. Transcurrido dicho período, el Batallón Chile, con “bajo cero”²⁹ junto a fuerzas de Canadá, Estados Unidos y Francia, lograron crear las condiciones necesarias de estabilidad y tranquilidad en esa nación, razón por la cual las NU dictaron la Resolución 1.542, del 30 de abril de 2004, dando creación a la llamada Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). Dicha resolución disponía el despliegue de un nuevo contingente bajo el mando y control de la organización, el que se desplegaría cada seis meses renovables, actuando sus fuerzas bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas”³⁰.

²⁹ Cero bajas propias y de la población haitiana.

³⁰ Ministerio de Defensa de Chile, (2004): *Memoria del Ejército de Chile*, pp 100-101.



Enfatizando el aspecto humanitario que estaba impreso en esta misión el Presidente Lagos dijo “los que hoy parten, son expresión de nuestro Ejército y del profesionalismo que tiene, pero, más importante, van a luchar por la paz y no por la guerra”³¹.

No obstante los esfuerzos llevados a cabo por la comunidad internacional en Haití, el panorama sigue siendo desalentador. En un estudio presentado en noviembre de 2004 titulado “Una visión común del desarrollo sostenible”, elaborado por expertos haitianos e internacionales, bajo el liderazgo del PNUD, se concluyó que el 76% de la población en Haití vive con menos de dos dólares al día, mientras que el 55% vive con menos de un dólar diario; el informe arroja que en 25 años no ha habido ni un solo periodo de crecimiento económico duradero en ese país, y peor aún, ha sufrido un descenso anual del Producto Interno Bruto (PIB) del dos por ciento”³².

Por lo mismo Chile ha mantenido su compromiso en Haití, renovándolo periódicamente y aportando desde distintos ámbitos en la estabilización del país. En este escenario es que Chile ha aprendido de la experiencia en su participación en Haití, y ha transformado su accionar en las operaciones de paz en una política de Estado. Ejemplo de esto es la promulgación de la ley sobre Misiones de Paz, en noviembre de 2008 que dispone la creación de una Comisión Interministerial de Operaciones de Paz, encargada de asesorar en forma permanente a los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional en lo que diga relación con la participación de tropas nacionales en operaciones de paz. Dicha normativa asimismo señala que el Presidente de la República deberá solicitar el acuerdo del Senado para la salida de tropas mediante oficio fundado y con la firma de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional.

El fundamento de la solicitud, de la que deberá enviarse copia informativa a la Cámara de Diputados, incluirá: la exposición del mandato de las NU o el requerimiento efectuado a Chile conforme al tratado vigente de que sea parte; una explicitación de los objetivos perseguidos y del modo en que el interés nacional o la seguridad de la Nación se vean involucrados.

Entre otras disposiciones, el Presidente de República podrá, excepcionalmente, y sólo en caso de inminente peligro para la vida del personal que conforma las tropas nacionales en el extranjero, incrementar por un período no superior a 30 días el número del contingente autorizado, a fin de protegerlas o facilitar su evacuación. El Senado deberá pronunciarse dentro del plazo de 48 horas desde que el Presidente de la República se lo solicite³³.

Esta legislación es de carácter único en América Latina, y ha presentado un ejemplo en la regulación de la participación en Opaz para el resto de los países, demostrando el nivel de compromiso que ha asumido Chile con respecto a estos temas.

³¹ Lagos, Ricardo: “Lagos: soldados chilenos se sacrificarán por el bien de quienes sufren en Haití”, *la Segunda Internet*, 5 de marzo de 2004, en Reyes Jorge y Vargas Rodrigo (2007) “La Participación de fuerzas chilenas en las operaciones de paz en Haití”, *Revista Diplomacia*, Nnº 110, pp. 8-9.

³² En, Tapia, Marcello: “Misión de paz en Haití (MINUSTAH): Análisis de la participación de Chile”, *Security and Defense Studies Review*, vol. 5, nº 2 (September 2005), p. 351, en http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/N2-September/Tapia_essay-edited1.pdf .

³³ Senado República de Chile: “Tropas chilenas permanecerán en Haití por otro año”, *Departamento de Prensa*, 20 de mayo 2008, en http://www.senador.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senador.cl/prontus_senado/site/artic/20080520/pags/20080520194956.html .



5. Conclusión

Desde el inicio de Chile como república independiente ha manifestado una clara vocación internacional y de participación en instancias multinacionales cuya acción está orientada a trabajar por una sociedad internacional armónica. Prueba de ello encontramos en la participación de Chile en distintos eventos internacionales con la intención de servir a la paz.

No obstante lo anterior, y obedeciendo a la lógica de la Guerra Fría, entre los años 1973 y 1989, Chile se aparta de su tradicional vocación mundial y se aísla política, pero no económicamente-- del entorno internacional.

En paralelo con los acontecimientos mundiales, Chile redefine su historia e ingresa a una nueva era en la década del noventa. Esta vuelta al sistema democrático encontró a la nueva elite gobernante con la clara intención de reposicionar internacionalmente a Chile en el escenario internacional. Para ello se redefinen los objetivos nacionales, haciendo hincapié en la defensa de los derechos humanos, así como en la cooperación internacional.

Dado este nuevo escenario, la renovada demanda desde las Naciones Unidas por países miembros colaboradores, en particular a través de las Misiones de Paz, identifican una excelente oportunidad para el mencionado posicionamiento favorable de Chile. En este punto se concilian dos elementos: la emergencia de nuevas amenazas en el globo, producto de los cambios provocados por la caída del muro y la toma de conciencia de la necesidad de renovar las operaciones de las Naciones Unidas.

Esta situación es captada por Chile, país que comienza, específicamente desde los noventa, un proceso interno entre los distintos ámbitos de la sociedad (Gobierno, Fuerzas Armadas, Sociedad Civil) que lleva a concluir que la participación activa chilena en los espacios de conflicto en el mundo no sólo corresponden a una responsabilidad de Chile como país miembro del sistema internacional, si no una oportunidad de avanzar en la cohesión social del país en pos de la cooperación internacional, que permite volver a la tradicional apertura internacional de Chile.

La cristalización del compromiso chileno, es posible evaluarlo a través de la participación en la Misión en Haití. Dicha misión y las lecciones aprendidas, han llevado a que el Estado chileno norme su participación de manera concreta en las misiones de paz, a través de una serie de Decretos y Leyes que demuestran que Chile tiene una Política de Estado en referencia a estos temas.

Por otro lado, la participación en conjunto con las Fuerzas Armadas de otros países en estas misiones, ha permitido una interacción beneficiosa, teniendo como consecuencia el estrechamiento de los vínculos con otros países y el aprendizaje mutuo en la cooperación.



CHILE EN EL CONTEXTO DEL PACÍFICO. MARCOS CONCEPTUALES PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE HACIA EL ASIA PACÍFICO

Raúl Sanhueza¹ y Ángel Soto²
Universidad de los Andes

Resumen:

Este artículo, teniendo como punto de partida un antecedente histórico, plantea que el Pacífico es uno de los vectores fundamentales de la política exterior chilena no sólo desde el punto de vista comercial y político, sino también como expresión de su identidad, confluyendo en él su modelo de desarrollo y el poder marítimo como bases de una política de Estado. Para Chile, la política hacia la región de Asia Pacífico no es un fin en sí misma; compartimos muchos valores esenciales (pragmatismo, seriedad, confianza). Renovar la inserción en esa región constituye una manera de mejorar la seguridad y el desarrollo de Chile. En este sentido, una política integral que vaya más allá de la restrictiva agenda económica que hasta ahora ha mantenido Chile hacia la región, supone cambios que derivan en un potenciamiento del desarrollo de este país.

Palabras Clave: Chile, Asia, Pacífico, APEC, relaciones exteriores.

Title in English: “Chile in the Context of the Pacific. Conceptual Frame for Chile’s Foreign Policy in the South Pacific”

Abstract:

Considering a historic antecedent as the starting point, this article states that the Pacific is one of the vectors of Chile’s foreign policy not only from the commercial or political point of view, but as an expression of its identity too, converging into this matter as state policy bases, the development model and the sea power. For Chile, the Asia Pacific policy is not an end in itself; we share some essential values (pragmatism, seriousness, trust). Renewing the regional insertion constitutes a way to improve our security and Chile’s development. In this sense a comprehensive policy moving away from the restrictive economic agenda, as maintained by Chile so far in relation with this region, will encourage the development of this country.

Keywords: Chile, Asia, Pacific, APEC, external relations.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Raúl Sanhueza. Abogado y diplomático. Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. D.E.A. en Ciencia Política por la Universidad de París III, La Sorbonne Nouvelle. Diplomado por la Academia Diplomática de Chile y Escuela Diplomática de España. *Dirección Postal:* Portofino 4375 Dpto 101. Las Condes, Santiago, Chile. *Email:* sanhueza_raul@hotmail.com.

² Ángel Soto. Historiador y Politólogo. Doctor en Historia, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Facultad de Comunicación de la Universidad de los Andes (Chile). Director del Instituto Democracia y Mercado. *Dirección Postal:* Av. San Carlos de Apoquindo 2200, Las Condes, Santiago, Chile. *Email:* angelsoto.cl@gmail.com.



1. Introducción

La inserción de Chile en la región Pacífico constituye uno de los vectores fundamentales de la política exterior chilena. Sin embargo, es mucho más que eso; se trata igualmente de una expresión de identidad nacional, de un componente fundamental del modelo de desarrollo del país en el que confluye la caracterización del poder marítimo condicionando la seguridad nacional, al tiempo que configura una política de Estado.

En este marco, el presente artículo busca establecer los elementos esenciales de esta inserción a partir de una visión histórica que permita un balance de lo conseguido hasta el momento y configure un escenario de previsión respecto del próximo futuro. En ese sentido, es que se plantean ciertos marcos conceptuales para la política exterior chilena hacia el Asia Pacífico en el período 2010 a 2020.

2. Repasando la Historia de la Inserción de Chile en Asia-Pacífico

2.1. La Eclósión de un Sentimiento Identitario

Aunque algunos autores consideran que la vinculación de Chile con el Asia Pacífico habría tenido su origen en la época colonial³, la evidencia muestra que los primeros esfuerzos conscientes tendientes a destacar esta relación tuvieron su origen en la gesta de la Independencia y se presentaron unidos al imperativo marítimo del naciente Estado.

En este sentido, se ha destacado la visión del Padre de la Patria chileno, Bernardo O'Higgins quien en 1842 escribió al entonces Presidente Manuel Bulnes, insistiendo en la necesidad de la incorporación efectiva del estrecho de Magallanes y del control del mar de Drake para constituirse en el vigía natural de las rutas marítimas naturales que conectan los océanos Atlántico y Pacífico. También cobra relevancia la afirmación de Diego Portales sobre el imperativo marítimo de Chile y su expresión en el control del Pacífico Sur y la Polinesia, idea que será recogida y elaborada por Benjamín Vicuña Mackenna. En carta a Manuel Blanco Encalada, Portales le señala en 1836: "Debemos dominar para siempre en el Pacífico: ésta debe ser su máxima ahora, y ojalá fuera la de Chile para siempre"⁴.

Esta doctrina tuvo su equivalente económico en la vital expansión chilena hacia el Pacífico, la que se expresó desde mediados de la década del '30 del siglo XIX, en cuanto se hubo consolidado la organización de la joven República de Chile.

Dicha expansión siguió algunas líneas fundamentales, entre las que destaca el favorecimiento del arco americano del Pacífico mediante el incremento del comercio con los países ribereños –pese a la rivalidad peruana- hasta la costa oeste de Estados Unidos de América, donde llegó también una importante emigración⁵.

³ Aludiendo a que algunas expediciones europeas camino de Asia recalaban en territorio chileno.

⁴ "Carta de Diego Portales a Manuel Blanco Encalada, 546. Santiago 10 de septiembre de 1836", en: Portales, Diego, de la Cruz, Ernesto y Feliú Cruz, Guillermo (1937): *Epistolario de don Diego Portales : 1821-1837*, Santiago, Dirección General de Prisiones, pp. 452-54, en *Memoria Chilena*, <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0000335.pdf>. Diego Portales percibía el control del Pacífico como un instrumento para enfrentar la enemistad de otros países latinoamericanos, creando el primer esquema de compatibilización entre las políticas oceánica y latinoamericana de Chile.

⁵ Al respecto, ver: Bunster, Enrique (1965): *Chilenos en California*, Santiago, Editorial del Pacífico.



Al mismo tiempo, gracias a un importante esfuerzo, compañías marítimas chilenas se internaron en el Pacífico Central y en las islas de Polinesia, llegando a transportar gran parte del comercio entre América del Sur y Asia. De acuerdo a Verónica Neghme, a mediados del siglo XIX, el 5,6% del tráfico total del puerto de Valparaíso, se dirigía a China, situación que condujo al establecimiento de relaciones consulares en 1845⁶.

Este esfuerzo tuvo una expresión territorial, cuando en 1888, por orden del Presidente de la República José Manuel Balmaceda, la Armada de Chile tomó posesión de la Isla de Pascua, ubicada a 2000 millas de la costa americana, con lo que la frontera occidental chilena se extendió al interior del Océano Pacífico, convirtiendo a Chile en la única nación sudamericana con territorios en Polinesia⁷. Más tarde, en 1897 Chile fue de los primeros países sudamericanos en establecer relaciones diplomáticas con Japón.

Lamentablemente, este esfuerzo se vio afectado por varias razones; las guerras contra España, contra Perú y Bolivia y la contienda civil de 1891 afectaron el comercio marítimo de Chile, en el mismo momento en que otros competidores, particularmente Australia y Estados Unidos de América, ocupaban el lugar del comercio chileno. Otro factor que explicó este distanciamiento se refirió a las importantes turbulencias que afectaron al Asia Pacífico a lo largo del siglo XX.

Sin embargo, la principal razón que limitó esta expansión fue el cambio de modelo económico. Durante el siglo XIX, el desarrollo de Chile se inscribió en una óptica que privilegiaba la libertad económica y la inserción en un mundo caracterizado por el librecambismo. Sin embargo, a partir de la segunda década del siglo XX, la adopción de la política de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) llevó a privilegiar el mercado interno, apoyado en la generación de una fuerte intervención estatal en la economía que llevó a que Chile fuera el mercado nacional más regulado en América Latina después de la Cuba revolucionaria castrista. En ese contexto, las relaciones comerciales con el Pacífico adquirieron una importancia muy limitada; con todo, se mantuvo una presencia nacional relacionada con el monopolístico comercio del salitre.

En estas condiciones, el desarrollo del tercermundismo latinoamericano en Chile significó relaciones políticas con estados como Indonesia, India o República Popular China, siguiendo con ello la conducta general de los países de la región y ciertos intereses económicos y militares sectoriales, representados por los vínculos entre la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) y Japón y la presencia regional, pero limitada, de la Armada de Chile.

2.2. Una Política de Estado

El cambio de modelo de desarrollo acaecido en 1975, por influencia de los economistas liberales –denominados los Chicago Boys– fue unido a un renacimiento del interés en la vinculación de Chile con Asia Pacífico, esto último por iniciativa impulsada por el Canciller chileno René Rojas y por el asesor económico del gobierno, Ricardo Claro quien, acompañado de Octavio Errázuriz, realizan una misión especial a China ese mismo año en búsqueda de nuevos mercados para el cobre. El fomento de un modelo fundado en el desarrollo de las exportaciones y de la inserción de Chile en los mercados mundiales

⁶ Las relaciones diplomáticas entre Chile y China se establecieron en 1915.

⁷ Durante el siglo XIX, hubo otros países que tuvieron relaciones con el Asia – Pacífico. La mayoría de las nacientes repúblicas latinoamericanas estableció relaciones diplomáticas con Japón y China y México y Perú recibieron importantes corrientes migratorias, que se trasladaron a Brasil durante el siglo XIX.



coincidió con la configuración de Asia Pacífico como uno de los polos económicos mundiales⁸.

Ello, se vio potenciado por la incomunicación política del régimen militar con los tradicionales aliados europeos y estadounidenses, y las difíciles relaciones con los estados latinoamericanos. El aislamiento internacional del gobierno unido al pragmatismo de la política exterior de los países asiáticos, favoreció una penetración temprana de Chile en Asia Pacífico. El gobierno militar se da cuenta que en Asia hay una relación comercial que no tiene problemas con la política interna. En este marco, se abrieron misiones en Indonesia y en otros países significativos de la región, completando un dispositivo de embajadas y consulados que abarcó gran parte del área; al mismo tiempo se aumentaron las relaciones con China –con quien se mantuvo una relación formal pero fría- y se fortalecieron los vínculos con Japón, Corea del Sur y Malasia. Este último, muy interesado en abrirse a Latinoamérica con independencia de los Estados Unidos.

A lo anterior, se agrega el decidido apoyo de la Armada de Chile que acuña el concepto de Chile tri-continental, razón por la cual su buque escuela “La Esmeralda” realiza viajes de instrucción al Asia llevando la bandera y dando al conocer el país en esas latitudes⁹.

Más tarde, en los años 90, al pilar de las relaciones diplomáticas y económicas, se unió el político, ya que el cambio representado por el inicio de los gobiernos de la Concertación para la Democracia, no supuso una transformación de esta política de inserción de Chile¹⁰ pero sí facilitó aún más las relaciones, unido a los propios cambios en la misma Asia. De esta manera, se constituye la consolidación de una política de Estado, la administración de Patricio Aylwin (1990-1994), dentro del objetivo general de completar la inserción de Chile en el sistema internacional se fijó como objetivo el ingreso del país al Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC)¹¹, con el objeto de profundizar la inserción en la institucionalidad de la zona. Fue una definición política, pero con una implementación de la Cancillería, en donde la figura de Carlos Portales tuvo un destacado protagonismo, apoyado activamente por embajadores como Octavio Errázuriz, quien desde mediados de los 70 venía desarrollando un interés especial respecto del posicionamiento de Chile en esta zona. Este objetivo se alcanzó en 1994, siendo Chile el primer país sudamericano en lograrlo y el segundo en América Latina, después de México.

Es importante destacar la tarea de los diplomáticos chilenos en el Asia quienes poco a poco se van convenciendo de la importancia de la región, en tanto que en Chile se piensa que APEC consolidará una presencia comercial que en ese momento el país no tenía.

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) profundizó la inserción de Chile mediante la ampliación de las relaciones bilaterales y la apertura de nuevas embajadas; igualmente, se consolidó la costumbre que el Presidente de Chile haga, a lo menos, un desplazamiento al año al Asia Pacífico.

⁸ Edwards, Sebastián (1997): *Crisis y reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*, Buenos Aires, Emecé, pp. 11-15.

⁹ Sobre el desarrollo de las relaciones Chile-Asia durante el gobierno militar, agradecemos la información en: entrevista a Octavio Errázuriz, Santiago, 6 de agosto de 2009.

¹⁰ Ver: Sanhueza, Raúl y Soto, Ángel: “Un proyecto para América Latina: El consenso de Chile”, en Isern, Pedro y Salvia, Gabriel (eds.) (2005): *La experiencia chilena. Consensos para el desarrollo*, Buenos Aires, CADAL, pp. 151-178.

¹¹ APEC está integrada por Australia, Brunei, Canadá, Chile, Corea, Estados Unidos de América, Federación Rusa, Filipinas, Hong Kong – China, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papúa Nueva Guinea, Perú, República Popular China, Singapur, Taipéi Chino, Tailandia y Vietnam.



Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) representó un nuevo avance cuando Chile fue sede de la reunión de APEC del 2004; sin embargo, el énfasis de su gobierno estuvo dado por un enfoque bilateral caracterizado por la suscripción de Tratados de Libre Comercio con la mayoría de los países de la región. Michelle Bachelet (2006-2010) ha mantenido esta prioridad.

3. Presente de la Inserción Chilena en el Asia-Pacífico

El resultado de esta política de Estado es importante. En el plano bilateral, Chile tiene misiones diplomáticas en Australia (concurrente en Papúa Nueva Guinea)¹², China (concurrente en Corea del Norte)¹³, Corea (concurrente en Mongolia), Federación Rusa (concurrente en Kazajstán), Filipinas, India (concurrente en Bangladesh, Nepal y Sri Lanka), Indonesia, Japón, Malasia (concurrente en Brunei), Nueva Zelandia (concurrente en Fiji), Singapur, Tailandia (concurrente en Cambodia) y Vietnam.

Todos estos países tienen embajadas residentes en Santiago, a las que se agrega Pakistán, que abrió su representación en Chile, en octubre de 2008¹⁴. Además, de la presencia propiamente política, Corea y Taipéi tienen una oficina económica y Japón, con una tradición de presencia en materia de cooperación, cuenta con una oficina de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA)

La presencia política se mide también por los encuentros entre altas autoridades; desde 1994, todos los Jefes de Estado de Chile se trasladan a la cuenca asiática del Pacífico a lo menos una vez al año, haciendo coincidir la presencia en una reunión de Jefes de Estado del Foro Económico del Asia Pacífico (APEC) con visitas a diferentes países, para generar vínculos personales de confianza. Esta práctica ha sido reciprocada por autoridades de países del Asia que se han trasladado a Chile en numerosas ocasiones.

En el ámbito multilateral, la pertenencia del país a los organismos de cooperación transpacífica muestran la consolidación de una etapa en la inserción en la región. En septiembre de 1980, Chile mostró interés en participar en el Consejo de Cooperación Económica del Asia Pacífico (PECC)¹⁵, para ello, en 1982 creó un 'Comité de Cooperación con el Pacífico' integrados por organismos públicos y privados incluyendo académicos. En 1985, el comité pasó a ser el 'CHIPEC' o 'Comité Chileno de Cooperación en el Pacífico'¹⁶. En 1991, Chile ingresó como miembro del PECC.

¹² Además, de la Embajada hay Consulados Generales en Melbourne y Sídney.

¹³ Además, de la Embajada hay Consulados Generales en Hong Kong y Shanghai y está previsto abrir otro en Guandong.

¹⁴ Además, la Misión de Chile en Naciones Unidas es concurrente en Micronesia e Islas Marshall y la Embajada de Chile en Turquía es concurrente en Pakistán.

¹⁵ Son miembros del PECC Australia, Brunei, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Estados Unidos de América, Filipinas, Federación Rusa, Foro de las Islas del Pacífico, Hong Kong – China, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, República popular China, Rusia, Singapur, Tailandia, Taipéi Chino y Vietnam.

¹⁶ Encargado de asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores en las instancias de cooperación de la Cuenca del Pacífico, en 1995 el CHIPEL se radicó en la Fundación Chilena del Pacífico (<http://www.funpacifico.cl>).



Desde 1994, Chile integró el Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC)¹⁷ y como tal participa de las llamadas ‘metas de Bogor’ que pretenden crear un sistema de comercio e inversiones libres y abiertas entre los países industrializados de la zona para 2010¹⁸ y entre las economías en vías de desarrollo para 2020.

Chile ejerció la presidencia del Foro en 2004, año en que fue sede de la XII Cumbre de Líderes Económicos y, dentro de su participación en los trabajos de APEC ha privilegiado las iniciativas contra el terrorismo y la corrupción, el libre comercio, y la adopción y enseñanza de una lengua común para la región¹⁹.

Por último, el año 2001, en la reunión de Santiago, a instancias de Chile y Singapur, se creó el Foro de Cooperación América latina – Asia del Este (FOCALAE)²⁰, mecanismo de cooperación y diálogo multidisciplinario de países de ambas regiones, que celebra encuentros cada dos o tres años alternativamente.

Cabe agregar que, los principales mecanismos de inserción de Chile en el Asia Pacífico han sido de carácter económico; teniendo en vista las metas de Bogor, Chile ha suscrito tratados de libre comercio con Australia, China, Corea, Japón y un Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (P4) con Brunei, Singapur y Nueva Zelandia²¹.

Igualmente, se ha suscrito un Acuerdo de Alcance Parcial con India, se están realizando negociaciones con Malasia y Vietnam, y se han constituido grupos de estudio conjunto con Indonesia, Hong Kong y Tailandia.

Este esfuerzo ha conducido al florecimiento de instituciones comerciales y académicas centradas en los distintos aspectos de la inserción de Chile en el Asia Pacífico. De alcance regional destacan la Cámara de Comercio Asia pacífico, la Fundación Chilena del Pacífico, así como institutos, centros de estudios o programas académicos de las universidades de Chile, Católica de Chile, Del Desarrollo, Santo Tomás, Gabriela Mistral y Diego Portales entre otras. Lamentablemente, estas instituciones se han concentrado en Santiago dando poca difusión en las regiones.

¹⁷ En 1993, Chile fue admitido como observador del Foro e ingresó debido a la importancia del mercado asiático para su comercio exterior (durante los años '90, Asia Pacífico representó alrededor del 50% del comercio total del país) así como a la relevancia de la inversión extranjera proveniente de Australia, Canadá, estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia.

¹⁸ Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón y Singapur, han adherido a este primer año.

¹⁹ Sobre este tema véase el número monográfico de la revista *Estudios Internacionales*, año XXXVI, n° 144, (enero-marzo 2004), dedicada a APEC 2004. Más recientemente: Abedrapo, Jaime: “APEC ¿Integración para el siglo XXI?”, *Escenarios Actuales*, Revista del CESIM, año 14, n°1 (mayo 2009), pp. 5-16.

²⁰ El foro se conforma de 33 países. Por América Latina; Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Por Asia del este, Australia, Brunei, Cambodia, Corea, Filipinas, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Myanmar, Nueva Zelandia, República Popular China, Singapur, Tailandia y Vietnam.

²¹ El P4 es una importante herramienta económica de vinculación con Singapur, Brunei y Nueva Zelandia. Fue suscrito en 2005 y entró en vigencia en octubre 2006. Más allá de sus aspectos comerciales (eliminación de aranceles entre los cuatro países), el acento está dado en asociación estratégica cuyos ejes centrales se encuentran en la innovación, la investigación y el desarrollo. Véase López, Dorotea y Muñoz, Felipe: “Los desafíos de la inserción de Chile en Asia: Un tema de facilitación del comercio”, *Escenarios Actuales*, Revista del CESIM, año 14, n°1 (mayo 2009), pp. 17-28.



De alcance bilateral se pueden señalar las cámaras de comercio con Corea, China²², India, Indonesia, Japón y Vietnam, así como institutos binacionales con Corea, China, Japón y Vietnam.

Curiosamente, este nivel de vinculación no se ha expresado en mayores facilidades para la circulación de personas. Por razones de seguridad o económicas, o por reciprocidad los ciudadanos chilenos requieren visa para trasladarse a casi todos los países del Asia Pacífico con excepción de Corea, Fiji, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, Singapur, Tailandia y Tonga. Esta situación se encuentra atemperada por la existencia de la tarjeta APEC también denominada 'ABCT' que permite a su titular ingresar a las economías participantes con propósitos de negocios, por un plazo máximo de 90 días, sin necesidad de visa o autorización adicional.

En síntesis, el modelo de inserción de Chile en el Asia-Pacífico ha sido exitoso y limitado. Limitado en cuanto se ha caracterizado por dos enfoques, el económico-comercial respecto del contenido y la vinculación transpacífica en cuanto a la forma de inserción y exitoso, debido a que estos dos ejes se han cumplimentado plenamente.

4. El Futuro, ¿Qué Esperar y Cómo Profundizar la Inserción de Chile en el Asia-Pacífico?

Al abordar el futuro, es preciso considerar las fortalezas y debilidades de Chile. Entre los primeros destaca la anticipación con la que Chile persiguió su inserción en la región. Estamos en presencia de un esfuerzo político obstinadamente seguido durante casi dos generaciones (desde mediados de los años 1970) que, a su vez, reposa sobre una acción social de más de 150 años. La importancia de este factor es que coincide con la gradualidad con la que los asiáticos desarrollan sus vinculaciones, priorizando primero el establecimiento de vínculos y la generación de confianzas, para luego avanzar en las relaciones comerciales y los negocios de largo aliento.

Además, la acción chilena se ha caracterizado por un pragmatismo que ha entroncado perfectamente con el enfoque tradicional existente en Asia Pacífico²³. Esta característica propia de la política exterior chilena hacia la región, que la distingue de la ideologización que ha padecido en sus vinculaciones multilaterales²⁴ o respecto de otras áreas, ha sido reconocida y valorada por los países asiáticos.

Por otra parte, el activo de Chile engloba –aunque de manera decreciente– confiabilidad, instituciones que funcionan, estado de derecho, un país serio y responsable, una conducción de negocios donde la autoridad también cumple su palabra y un alto grado de transparencia.

²² Existen dos cámaras de comercio chileno-chinas.

²³ Esta perspectiva privilegia la búsqueda de consensos de efectos prácticos y la coexistencia respetuosa de las diferencias y tiene una de sus máximas expresiones en la participación conjunta de la República Popular China, Hong Kong chino y Taipéi chino en APEC.

²⁴ Uno de los ejemplos de esta ideologización ha sido la adhesión de Chile al Tribunal Penal Internacional. En efecto, sólo Australia, Canadá, Chile, Corea, Japón, México, Nueva Zelandia, y Perú, esto es, alrededor de un 35% de la economías de la APEC pertenecen a esta instancia, a la cual no se integran países como Estados Unidos de América, Federación de Rusia, República Popular China, Indonesia o el conjunto del ASEAN.



La principal debilidad del país es el tamaño relativo de su economía relacionado no con el territorio –la superficie del Chile continental americano excede la de todos los estados europeos, excepto Rusia-, sino con la población. Los poco más de 15 millones de chilenos constituyen una entidad cuyos fundamentos son particularmente frágiles para la pervivencia de un proyecto autónomo, y destacan críticamente en relación con los enormes volúmenes poblacionales de la cuenca asiática del Pacífico. Aplicada a la economía, esta realidad conduce a lo que se conoce como ‘economía de boutique’, cuya producción no representa un riesgo comercial para otros países, pero que inhibe la posibilidad de inversiones industriales o iniciativas económicas a gran escala.

Desde esta perspectiva, el avance de la política de inserción de Chile en Asia Pacífico parte de la premisa fundamental de que la región es importante para nuestro país, en términos de seguridad y de desarrollo²⁵; la coincidencia de aproximaciones y las posibilidades económicas relacionadas con la importancia asignada a la seguridad jurídica, configuran un escenario idóneo para el despliegue de nuestra política exterior, que se contrapone con la óptica voluntarista que nos lleva a enfrentarnos una y otra vez con el realismo mágico latinoamericano. En este sentido, la prioridad del Asia Pacífico aparece como un complemento de la tradicional definición dogmática de la política exterior chilena de ‘la prioridad latinoamericana’.

Afirmar una prioridad Asia Pacífico complementaria de la latinoamericana significa, por una parte, abordar el redespiegue de la política chilena hacia la región y, por la otra, mencionar las modificaciones de otras políticas que inciden en la política exterior y la condicionan.

4.1. El Replanteamiento de la Inserción de Chile en Asia-Pacífico

La prioridad Asia Pacífico debería conducir a un replanteamiento de los escenarios de nuestra acción exterior.

Hasta ahora, obedeciendo a criterios propios del siglo XIX y principios del XX, nuestra cancillería ha distinguido las vinculaciones atendiendo a criterios políticos y económicos, y geográficos. Sobre esta base, se separan las relaciones con América del Sur, América del Norte y Central, Europa, Asia Pacífico y África y Medio Oriente. Igualmente, si se considera la óptica económica, se diferencian las relaciones con Mercosur, NAFTA, la Unión Europea, y APEC.

Sin embargo, bien considerada, la inserción en el Asia Pacífico conduce a incluir las relaciones con América del Norte y la vertiente Pacífica de América Central y Sur. En consecuencia, la implementación de la política exterior chilena debería conducir a un gran escenario constituido por el Asia Pacífico (comprensivo de las vinculaciones continentales antes mencionadas), y otros espacios representados por la vertiente atlántica sudamericana, Europa, y África y Medio Oriente.

Dentro de este gran escenario se pueden distinguir dos grandes líneas de acción que concentran la inserción bilateral, multilateral y económica. La primera abarca la parte americana de la cuenca americana u oriental del Pacífico; la segunda comprende la vertiente occidental o asiática. Cada una busca objetivos diferentes y se funda en acciones realizadas anteriormente.

²⁵ Económicamente, Asia Pacífico es la región más dinámica del mundo y China el principal destinatario de las exportaciones chilenas. Véase anexo al final del artículo.



4.1.1 La Cuenca Americana del Pacífico

La primera línea de acción (Pacífico americano u oriental) reconoce que Chile es un país demasiado pequeño para generar una política propia que tenga un adecuado impacto a partir de una acción autónoma. Es cierto que se ha trabajado sobre este tema desarrollando eficientes mecanismos de cooperación entre los sectores público y privado y el mundo académico; sin embargo, los límites objetivos poblacionales y la conocida reticencia de los gobiernos de la Concertación para abordar la cuestión demográfica, el principal desafío de políticas públicas de Chile, hacen imperativo la búsqueda de socios en el ámbito hemisférico.

Algo de esto ha sido emprendido. El año 2007, se creó el Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, también conocido como el “Arco del Pacífico Latinoamericano”²⁶, entendido como un espacio informal de coordinación y concertación de alto nivel para la identificación e implementación de acciones conjuntas dirigidas a generar sinergias entre los países participantes en materia económica y comercial, teniendo en cuenta su interés común de fortalecer sus relaciones con las economías del Asia Pacífico y como una plataforma de diálogo político y proyección coordinada de los países de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano hacia la región del Asia Pacífico propiciando la incorporación del sector privado (académicos y empresarios)

Aunque se planteen dudas debido a la ideologización –característica de la diplomacia multilateral latinoamericana- y al costo de la proliferación de organismos internacionales, la pervivencia del Arco del Pacífico permite un escenario de diálogo y de obtención de información. Sin embargo, la enorme disparidad económica e ideológica de los países miembros hace inviable profundizar la inserción chilena en Asia Pacífico desde esa plataforma.

Por ello, el acento debe dirigirse a la búsqueda de socios privilegiados, con un enfoque bilateral. En este sentido, por razones diferentes, la posibilidad de una asociación con Perú o con Argentina debe ser descartada. En el primer caso, las propuestas peruanas de una complementación competitiva son neutralizadas con la convicción que Chile es para Perú el “enemigo absoluto”²⁷, lo que hace inviable cualquier otra política que no sea la de retirar los intereses allí existentes.

Tratándose de Argentina, más allá de las buenas relaciones de coexistencia, la pervivencia de una visión decadentista y victimaria, que explica la incapacidad de ese país para cumplir sus compromisos, así como la existencia de una perspectiva de competencia austral y antártica respecto de Chile, hace inviable considerarlo un socio confiable²⁸.

En estas condiciones, parece necesario apostar, dentro de la región latinoamericana, a tres países. Ante todo, Brasil potencia hegemónica en la región y nuestro socio más confiable y que, además, está ingresando al Asia a una velocidad y con un impacto enorme. Chile debe

²⁶ El Foro integra los ministerios de relaciones exteriores y de comercio exterior de los 11 países latinoamericanos del Pacífico (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú) que se reúnen cada seis meses y deciden por consenso en algunas áreas como convergencia comercial e integración; promoción y protección de las inversiones; infraestructura, logística y facilitación del comercio; y, cooperación económica y técnica para la mejora de la competitividad. Desde el año 2009, se acordó celebrar un encuentro anual de Jefes de Estado.

²⁷ Thauby, Fernando: “Chile el enemigo absoluto”, *La Tercera* (22 de junio de 2009), en http://blog.latercera.com/blog/fthauby/entry/chile_el_enemigo_absoluto.

²⁸ Thauby, Fernando: “La gobernabilidad de Argentina en la perspectiva de las relaciones bilaterales”, en Artaza Rouxel, Mario y Milet García, Paz (eds.) (2007): *Nuestros vecinos*, Santiago, RIL editores.



asociarse directamente con él en Asia y aunar nuestras políticas en la región. Asimismo, la apuesta a la complementariedad va de la mano con el desarrollo del corredor bioceánico que unirá Brasil con Bolivia y Chile; este corredor no sólo beneficia a los puertos del norte de Chile, también introduce competencia en lo que hasta ahora ha sido un monopolio y asegura una salida cercana para la producción brasileña hacia el Pacífico.

Es conveniente destacar este aspecto; al igual que lo acontecido con las provincias mediterráneas argentinas –que encontraron en los años '90 una salida hacia Asia Pacífico en los puertos chilenos- la estructuración del corredor Santos-Arica/Iquique sirve los intereses chilenos y brasileños.

Además, la implementación del corredor y la eventual instalación de una autoridad internacional que garantice la seguridad jurídica de su utilización y las consiguientes facilidades de tránsito, supone el involucramiento de Bolivia; el corredor bioceánico debe beneficiar también a Bolivia (mediante reservas de carga y otros instrumentos) y su avance debe inscribirse en el marco de un mejoramiento de las relaciones entre Chile y Bolivia que conduzca a una solución imaginativa, pero también realista de la aspiración boliviana. La política de inserción de Chile en Asia Pacífico y la demostración de la permanente hostilidad peruana hacia Chile, supone el término de la tradicional indecisión chilena respecto de sus vecinos del norte y noreste.

El segundo país a asociarse es México. Desde 1990, Chile tiene una especial relación con ese país la cual debe profundizarse y expandirse en Asia Pacífico. No se trata en este caso de una asociación propiamente comercial, pues las reales posibilidades de encadenamientos productivos no son fácilmente perceptibles (salvo a partir de inversiones); sin embargo, la asociación estratégica entre Chile y México pueden facilitar las políticas combinadas hacia la cuenca asiática. Una estrecha coordinación con México y con Brasil constituye una clave de la política chilena, a la que también habría que asociar a Colombia.

Fuera de la región latinoamericana la asociación más cercana es con Estados Unidos de América y Canadá. No se trata sólo de mejorar la coordinación de políticas, favorecer encadenamientos productivos, o facilitación de acceso, sino de, aprovechando la hegemonía estadounidense –que tiene un componente global y también regionales en América y Asia- avanzar hacia una mayor presencia y cooperación en la zona.

En particular, la asociación con los Estados Unidos redundaría en facilitar el cumplimiento de las responsabilidades que conllevaría para Chile profundizar su inserción en Asia Pacífico. En este sentido, la principal función que correspondería a Chile sería la seguridad del cuadrante sudoccidental del Pacífico y, en particular, los pasos naturales entre los océanos Pacífico y Atlántico.

4.2. La Cuenca Asiática del Pacífico

La segunda línea de acción (cuenca asiática u occidental) reconoce la existencia de iniciativas de integración intraasiáticas (como la doctrina Fukuda²⁹ o la propuesta Rudd³⁰) que

²⁹ Planteamiento esbozado por el ex-Primer Ministro japonés Takeo Fukuda (1977) que considera al Pacífico como un mar interior asiático y tiende a excluir la cuenca americana, con excepción de los Estados Unidos de América.



constituyen amenazas a la integración transpacífica. Estas ideas se han visto reforzadas por factores como la crisis financiera mundial y la tentación de defensas proteccionistas, la constitución de balanzas de poder para enfrentar el surgimiento de liderazgos en el caso de China e India y el resurgimiento de un cierto nacionalismo asiático, del que no se excluyen comunidades como Australia.

Estos fenómenos han desnudado el carácter principalmente económico comercial de la inserción de Chile en Asia Pacífico y la ausencia histórica de un marco político para contener esos esfuerzos, lo que ha derivado en una cierta fragmentación. En materia política y social, nuestro país sigue atado a un esquema euro centrista.

También ha quedado claro que la inserción chilena ha seguido un criterio preferentemente transpacífico que ha sido exitoso, pero limitado. De allí la necesidad que Chile asuma un papel más activo, con un involucramiento que reconozca los actores principales de la cuenca.

De acuerdo a Verónica Neghme los países asiáticos con mayor presencia en América Latina son China, Japón y Corea; dentro de Asia, el principal papel corresponde a los mismos estados, a los que se une ASEAN y, a mediano plazo, India³¹. Igualmente, esta autora destaca los componentes económicos (abastecimiento de materias primas) y de otra naturaleza (cooperación, política) de esta vinculación.

Reconocer los liderazgos internos de Asia y la coincidencia entre ellos y los países de mayor vinculación con América Latina, facilita la definición de las diversas políticas bilaterales que permite distinguir subregiones (India, China, Corea, Japón, ASEAN, Australasia) a las cuales dirigirse de manera coherente, captando sus intereses relevantes y conciliándolos con los chilenos, a partir de la determinación de la realidad política y económica de cada país con el cual debemos vincularnos.

Ante todo, se requiere perfeccionamientos generales tales como dar a las representaciones asiáticas en Chile la importancia que requieren, mejorar los esquemas de seguimiento de los tratados de libre comercio suscritos y redimensionar los recursos para nuestras representaciones en la región, incluyendo las perspectivas de abrir nuevas Embajadas y/o Consulados.

En este contexto y considerando los parámetros asiáticos de verticalidad, es necesario organizar un programa de viajes a varios años de las más altas autoridades del país, comenzando por los Jefes de Estado, que establezca una regularidad en los contactos con los distintos países.

Al lado de los acentos bilaterales, el esfuerzo multilateral debería concentrarse en algunos aspectos particulares tales como:

Promover la expansión del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (P4), que une a Brunei, Chile, Nueva Zelandia y Singapur, para incluir otros países asiáticos y los países de la cuenca americana que han de ser nuestros asociados. El P4 podría avanzar a

³⁰ Kevin Rudd, Primer Ministro laborista de Australia ha defendido la creación de una Comunidad del Asia Pacífico, sobre el modelo de la Unión Europea, que incorpore a los miembros de la APEC más India, pero que se limite a la cuenca occidental.

³¹ Neghme, Verónica: "Vinculaciones América Latina – Asia. Presente y futuro", en Soto, Ángel y Schmidt, Paula (eds.) (2008): *Las frágiles democracias latinoamericanas*, Santiago, El Mercurio Aguilar.



un P7 (con la incorporación de Estados Unidos, Australia y México) y, con posteriores ampliaciones, podría constituir un Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (FTAAP)

Al respecto, cabe recordar que durante la cumbre de Hanói (2006) los líderes de APEC dieron inicio al proceso del FTAAP cuando acordaron ‘considerar seriamente’ la búsqueda de una mayor integración regional a través del Área de Libre Comercio del Asia Pacífico y dieron instrucciones para realizar mayores estudios sobre este tema. El año siguiente, en Sídney, los líderes acordaron adoptar medidas prácticas para analizar opciones y posibilidades de implementación del FTAAP.

El liderazgo chileno en este proceso tiene varias ventajas. Ante todo debemos recordar que las economías de APEC representan aproximadamente la mitad del comercio y del PIB mundial; por ello, cualquier acuerdo de liberalización tendría un gran impacto sobre el volumen global de comercio, incluso superior a la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (NAFTA) o la Unión Europea.

Por otra parte, una participación protagónica chilena aseguraría que nuestro país quedaría al margen de los efectos de doctrinas particularistas. Además, los tamaños relativos de la economía chilena no levantarían recelos entre los países de la cuenca asiáticas; por último, un protagonismo aseguraría ventajas comparativas a nuestros puertos.

Acelerar la integración de nuestro país a instancias propiamente asiáticas de coordinación y concertación. Entre ellas, sobresale la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), creada a través de la Declaración de Bangkok (1967), como una asociación para la cooperación regional³², la cual ya ha celebrado reuniones a nivel ministerial con MERCOSUR³³.

En este contexto, Chile –probablemente unido a México y Estados Unidos- debería incrementar su presencia en los trabajos de ASEAN buscando obtener primero la condición de observador, y luego la de parte integrante de la Asociación.

4.3. El Replanteamiento del Poder y la Imagen de Chile en el Pacífico

La nueva etapa en la inserción de Chile en Asia Pacífico debe acompañar la política exterior con el poder y la imagen, combinando de esta manera los elementos que integran la base de toda política.

Poder debe entenderse como sinónimo de ‘responsabilidad’; avanzar en la inserción del Asia Pacífico significa tener y mostrar la capacidad necesaria para cumplir los compromisos que esa etapa de inserción requiere.

En este sentido, el primer aspecto se refiere a la seguridad del Pacífico sudoriental y de las vías de comunicación naturales con el Océano Atlántico. Algo de eso ya existe, pero es evidente que se debe dar un salto cualitativo en la garantía de seguridad, particularmente a la

³² ASEAN nació integrada por Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia. Posteriormente, se asociaron Brunei, Cambodia, Laos, Myanmar y Vietnam.

³³ El 24 de noviembre de 2008, en Brasilia, se celebró la primera reunión ministerial ASEAN-MERCOSUR, copresidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil y Tailandia. El Comunicado de Prensa enfatizó una agenda centrada en la cooperación Sur-Sur y en cuestiones económicas y comerciales como comercio internacional e inversiones, propiedad intelectual, seguridad energética y alimentaria, agricultura, transporte, turismo, medio ambiente, conocimiento mutuo y cooperación técnica. Se enfatizó el compromiso para concluir la ronda de Doha, la preocupación por la crisis financiera y las perspectivas de cooperación interregionales.



luz de los crecientes requerimientos del comercio marítimo internacional y de las nuevas amenazas representadas por el delito transnacional³⁴.

El cumplimiento de esta nueva responsabilidad supone un esfuerzo adicional en materia de defensa y, particularmente, del poder aeronaval (incluyendo la posibilidad de incorporar uno o dos rompehielos y un portaaviones pequeño -20.000 toneladas- a nuestra marina de guerra) A su vez, este esfuerzo requiere el apoyo de la comunidad internacional para enfrentar las críticas y los desbalances que se generarán en América del Sur. En este sentido, el establecimiento de una vinculación cercana con Estados Unidos garantizará que el obligado incremento de medios no sea percibido como una amenaza.

El poder tiene que acompañarse de una imagen que debe considerar tanto los requerimientos asiáticos como la importancia que, para nuestro desarrollo tiene Asia Pacífico. En este sentido, el esfuerzo actualmente emprendido de constituir una fundación público-privada para potenciar la imagen país debe ser reevaluado; en primer lugar, el recurso a una fundación permite abrigar dudas respecto a la legitimidad y a la coherencia de un esfuerzo que se presenta paralelo y diferente de la acción normal del Estado; por otra parte, la imagen debería concentrarse en una o dos áreas fundamentales para mantener la concentración y evitar una dispersión que afectaría la eficiencia. En este sentido, la actual lista de países prioritarios (España, Reino Unido, Alemania, Brasil, México, Estados Unidos, Corea del Sur, Japón y China) debería ser reconsiderada, eliminando algunos países europeos e incorporando el espacio indio. En este sentido, la participación de Chile en la expo Shanghai 2010 constituye un buen punto de partida.

El poder y la imagen deben acompañarse de una renovación de la gestión. Es imperativo mejorar la coordinación entre las áreas política y económica de la Cancillería y el papel articulador de este Ministerio en la formulación de la política del Estado y del conjunto de agencias gubernamentales hacia Asia Pacífico. En particular, es necesario reordenar el conjunto desordenado y atomizado de agencias que se ocupan de apoyar a los sectores empresariales, con objeto de favorecer la sinergia público-privada en la región, favoreciendo particularmente a los pequeños y medianos empresarios.

4.3.3. La Inserción en el Asia-Pacífico como Motor para el Desarrollo de Chile. El Impacto de una Política Exterior en Serio

Pero la política en dirección al Asia Pacífico no es un fin en si misma; nos interesamos en Asia Pacífico porque compartimos algunos valores esenciales de su manera de actuar (pragmatismo, seriedad, confianza) y porque creemos que renovar la inserción en esa región constituye una manera de mejorar la seguridad y el desarrollo de Chile. En este sentido, una política comprensiva que vaya más allá de la restrictiva agenda económica que hasta ahora ha mantenido nuestro país hacia la región supone algunos desbordamientos que derivan en potenciar el desarrollo de Chile.

Ya hemos hablado del tema de defensa; la mejora de la inserción de Chile en Asia Pacífico supone un mayor esfuerzo en defensa, singularmente en el poder aeronaval y abordar la cuestión de las alianzas militares con un criterio geográfico inclusivo, donde el centro de acción está en el mar circundante.

³⁴ Naím, Moisés (2006): *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, México, Debate.



Un segundo desbordamiento se refiere a la transformación cultural de Chile mediante el establecimiento del bilingüismo que permita que la administración y el conjunto de la población se exprese en inglés, lengua franca universal y lengua del Asia Pacífico. El recurso a diversos instrumentos públicos, incluyendo la incorporación de un Programa de Mejoramiento de Gestión en inglés para el conjunto de la administración pública constituye un aspecto ineludible.

Por último y considerando que el principal desafío en términos de políticas públicas es el tema demográfico, es necesario abordar la cuestión de la inmigración bajo nuevos parámetros que tiendan a favorecer la inserción de Chile en la zona, mediante el establecimiento de preferencias migratorias.

5. Para Terminar

Subyacente al desarrollo del país a lo largo de estos 200 años de vida republicana, el desafío de Asia Pacífico fue un elemento esencial en la configuración de la joven República que emergió tras el período colonial. En ese tiempo, el desafío marítimo y la inserción en el pacífico constituyeron motores de crecimiento y consolidación del nuevo Estado. A las puertas del Bicentenario, nuevamente la inserción en la zona constituye un desafío y una oportunidad para que Chile se relaciones y –por sobre todo- se integre y juegue un papel protagónico en la región Pacífico.

	1990-2008 (en US\$)	
	Exportaciones (US\$)	Importaciones (US\$)
México		
1990	57.887.989,00	66.029.793,00
1995	129.215.725,00	144.760.452,00
2000	318.520.398,00	216.186.096,00
2005	756.204.918,00	203.004.778,00
2008	1.095.906.272,00	535.575.604,00
Colombia		
1990	80.436.783,00	163.544.054,00
1995	189.049.796,00	133.681.624,00
2000	209.845.555,00	162.963.409,00
2005	177.150.873,00	301.582.506,00
2008	365.164.868,00	2.014.248.384,00
Brasil		
1990	477.350.928,00	105.928.501,00
1995	735.291.848,00	202.440.801,00
2000	597.021.048,00	239.241.229,00
2005	1.002.462.444,00	873.572.830,00
2008	1.970.225.258,00	2.053.723.288,00
Perú		
1990	72.256.180,00	50.258.590,00



	1995	245.428.864,00	126.809.544,00
	2000	252.625.836,00	170.143.707,00
	2005	323.537.602,00	973.293.285,00
	2008	675.580.263,00	1.591.824.331,00
Estados Unidos			
	1990	860.356.928,00	130.479.018,00
	1995	1.386.221.030,00	395.393.071,00
	2000	1.904.085.142,00	268.273.998,00
	2005	2.355.942.356,00	139.189.155,00
	2008	3.267.144.920,00	566.751.510,00
Canadá			
	1990	57.151.083,00	76.092.665,00
	1995	94.406.403,00	146.127.871,00
	2000	243.222.885,00	169.987.929,00
	2005	445.255.218,00	171.201.967,00
	2008	1.408.633.537,00	629.579.275,00
Australia			
	1990	36.049.947,00	26.202.089,00
	1995	59.731.561,00	117.201.999,00
	2000	47.140.789,00	105.326.057,00
	2005	94.778.486,00	126.379.317,00
	2008	488.599.507,00	228.303.141,00
Brunei			
	1990	56.701,00	-
	1995	117.047,00	-
	2000	-	-
	2005	-	-
	2008	-	131.077,00
Indonesia			
	1990	55.217.344,00	10.899.741,00
	1995	157.690.326,00	82.740.695,00
	2000	103.798.000,00	77.363.389,00
	2005	177.646.590,00	123.532.893,00
	2008	208.789.013,00	130.517.305,00
Japón			
	1990	1.380.218.715,00	72.089.789,00
	1995	2.806.801.912,00	211.578.151,00
	2000	2.546.170.267,00	169.352.204,00
	2005	4.937.596.071,00	109.090.230,00
	2008	7.081.830.317,00	1.066.120.389,00
Corea del Sur			
	1990	262.045.965,00	46.576.210,00



	1995	873.227.705,00	80.434.720,00
	2000	795.087.635,00	115.784.088,00
	2005	2.351.792.381,00	344.000.239,00
	2008	3.800.263.279,00	1.696.495.226,00
Malasia			
	1990	9.855.441,00	9.027.015,00
	1995	87.604.005,00	76.362.633,00
	2000	58.424.810,00	70.586.596,00
	2005	95.511.117,00	112.115.853,00
	2008	159.133.803,00	132.832.337,00
Nueva Zelanda			
	1990	7.513.791,00	16.698.249,00
	1995	14.745.220,00	54.407.616,00
	2000	9.953.126,00	41.294.401,00
	2005	26.482.837,00	40.951.582,00
	2008	32.569.037,00	58.407.291,00
Filipinas			
	1990	29.356.934,00	5.641.010,00
	1995	57.605.244,00	15.666.483,00
	2000	68.145.668,00	31.263.333,00
	2005	12.763.553,00	12.846.747,00
	2008	305.931.262,00	76.354.803,00
Singapur			
	1990	33.238.963,00	17.761.209,00
	1995	79.298.748,00	56.956.589,00
	2000	323.534.706,00	19.161.953,00
	2005	74.961.017,00	29.519.541,00
	2008	125.950.640,00	132.142.153,00
Hong Kong China			
	1990	39.541.411,00	14.000.391,00
	1995	88.880.375,00	46.018.035,00
	2000	60.351.505,00	34.589.617,00
	2005	104.200.945,00	36.450.591,00
	2008	162.609.368,00	15.487.450,00
China			
	1990	31.841.641,00	30.028.186,00
	1995	276.604.873,00	70.716.612,00
	2000	905.523.182,00	80.774.411,00
	2005	4.794.440.308,00	113.648.973,00
	2008	9.714.857.790,00	276.744.307,00
Papúa Nueva			



Guinea

1990	5.088.735,00	-
1995	2.912.762,00	-
2000	534.396,00	107,00
2005	38.718,00	-
2008	100.664,00	193.073,00

Vietnam

1990	-	77.104,00
1995	1.025.530,00	5.265.402,00
2000	6.488.493,00	12.364.973,00
2005	71.817.202,00	38.828.144,00
2008	97.533.512,00	82.873.635,00

Rusia

1990	-	-
1995	113.526.298,00	30.747.785,00
2000	13.558.133,00	71.907.754,00
2005	149.774.013,00	21.608.322,00
2008	340.794.326,00	71.841.705,00

Fuente: Gobierno de Chile. Servicio Nacional de Aduanas.

<http://200.72.160.89/estacomex/asp/index.asp>





EL TRATADO DEL ANTÁRTICO, POSICIÓN DE CHILE COMO PAÍS PUENTE

Javier Urbina Paredes ¹

Secretario Ejecutivo del Consejo de Política Antártica

Resumen:

El artículo presenta al Tratado Antártico y al sistema y régimen internacional a que da lugar, a cincuenta años de su firma en Washington, Estados Unidos, el 1 de diciembre de 1959. Los retos de la época y los propósitos del Tratado fueron satisfactoriamente superados, pero hoy se enfrenta a nuevos problemas y desafíos, no tanto de carácter político, sino científico, derivados sobre todo del cambio climático, la creciente actividad turística, el daño al medio ambiente y la seguridad de la navegación marítima y aérea. Chile es un actor clave en la Antártida y en el sistema del Tratado Antártico y ofrece sus potencialidades como país puente al ser el más cercano al continente para el desarrollo de las actividades antárticas en general. En su vinculación internacional sobre la materia, lo hace bajo el marco del Tratado Antártico, pero más aún, desarrolla capacidades concretas de acuerdo con las mayores y nuevas demandas que el sistema antártico deberá enfrentar para ponerlas a disposición de la comunidad internacional.

Palabras clave: Tratado Antártico, Chile-país puente a la Antártica, Política Antártica Nacional, nuevos desafíos en la Antártica.

Title in English: *"The Antarctic Treaty, Chile's Position as a Bridge Country"*

Abstract:

This article explains the Antarctic Treaty, the system and the international regime that it has been sustaining since it was signed fifty years ago in Washington, USA, on September 1st, 1959. The challenges and purposes that it was called to meet during its time were overcome adequately. But today the Treaty faces new challenges, which are less political and more scientific than before, derived from the climate change, the increasing touristic activity, the care for the environment and the security of the maritime and aerial navigation. Chile is a key actor in the Antarctic and in the system of the Antarctic Treaty, and it offers its potentialities, as a "bridge" country, being the closest to the continent, for the development of the Antarctic activities in general. In its international linkage in the matter, it acts under the frame of the Antarctic Treaty. Moreover, it develops concrete capabilities in relation with the greater and new demands that the Antarctic system will have to face, and it puts them at the disposal of the international community.

Keywords: *Antarctic Treaty, Chile-bridge country to the Antarctic, National Antarctic Policy, new challenges in the Antarctic.*

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ General de División, es actualmente Secretario Ejecutivo del Consejo de Política Antártica de Chile. Se desempeñó como Embajador Asesor en materias Antárticas y anteriormente, como Jefe del Estado Mayor General del Ejército. En su carrera militar cumplió con el mando de unidades como Director de la Escuela Militar y Cdte. del Regimiento de Inf. 4 "Rancagua", fue Agregado Militar y Aéreo en las Embajadas de Chile en Alemania y concurrente en Suiza. Es Graduado del Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC., es Profesor de Estrategia, cursó el programa de Seguridad Internacional de la Universidad de Harvard en EE.UU. y posee el grado académico de Magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales de la P. Universidad Católica de Chile *Email: jurbinap@gmail.com* .



1. Introducción

Cuando el 17 de Abril se daba término a la XXXII Reunión Consultiva del Tratado Antártico sostenida en Baltimore, Estados Unidos, quedaba en el ambiente que la Antártica estaba comenzando a vivir una nueva etapa, en primer lugar esta reunión celebraba los cincuenta años de la firma del Tratado en Washington, el 1 de Diciembre de 1959, un tiempo más que considerable para evidenciar la efectividad que este régimen internacional ha demostrado en su interesante historia, pero también y ya con una mirada hacia el futuro, las inquietantes evidencias de tener que enfrentar nuevos y grandes problemas o desafíos que pondrán nuevamente a prueba el sistema del Tratado Antártico.

Pocos días antes, el 6 de Abril, en Washington, había culminado el Año Polar Internacional con una reunión de Ministros y la correspondiente declaración ministerial sobre el API y la ciencia polar, aprobada en una reunión conjunta del Tratado Antártico y el Consejo para el Ártico. El año Polar Internacional 2007 -2008, reflejó una nueva ola de cooperación científica a cincuenta años de firmado el Tratado Antártico, con más de 200 proyectos con miles de científicos de más de 60 naciones que abordaron una amplia gama de temas de investigación en biología, física, y ciencias sociales.²

Sin dudas este año, marca un hito por tanta actividad dedicada a conocer la Antártica, sus potencialidades y proyecciones de todo tipo y también las posibilidades de su administración bajo el marco del sistema del Tratado Antártico. Todo ello eso sí, para enfrentar lo nuevo que nos traerá el mundo respecto a este Continente.

La XXXII reunión Consultiva del Tratado Antártico, demostró nuevamente la capacidad de este régimen para administrar el Continente Antártico, y destacó el rol fundamental del Sistema del Tratado, en haber logrado hasta la fecha, un continente para la paz y la ciencia. En la reunión se estableció, un grupo especial para el estudio de materias que se relacionan con el futuro de la Antártica a cincuenta años de la firma del Tratado, buscando determinar los desafíos que el sistema debe enfrentar como son, la protección del medioambiente y la responsabilidad ante emergencias medioambientales; la preocupación por el aumento del turismo; el desarrollo de la actividad científica en general; el cambio climático; la bioprospección; la seguridad en la navegación aérea y marítima entre otros.

2. El Tratado Antártico

La actual situación política antártica deriva de la vigencia del Tratado Antártico.³ Todo un modelo de consenso y auto-contención en bien del patrimonio común de la humanidad. Este instrumento jurídico internacional después de su firma en diciembre de 1959, entró en vigencia al ser ratificado por todos los gobiernos signatarios, el 23 de junio de 1961. Chile lo ratificó por la Ley N° 15.802.⁴

² Con objeto de lograr una cobertura completa e igualitaria del Ártico y la Antártica, el API 2007-2008 abarca los dos ciclos anuales completos desde marzo de 2007 hasta marzo de 2009 : Secretariado del Tratado Antártico Internacional, en http://www.ats.aq/s/ats_science_ipy.htm .

³ Tratado Antártico: Suscrito en Madrid, España, el 4 de octubre de 1991. Entró en vigor el 14 de Enero de 1998

⁴ Tratado Antártico, Promulgado por D/S N° 361 de RR.EE. de 1961, publicado e Diario Oficial de Chile del 14 de Julio de 1961 y ratificado en el Diario Oficial del 2 de Diciembre de 1961.



Los países signatarios originales fueron: Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Sudáfrica y la Unión Soviética.

El Tratado Antártico reconoce dos categorías de miembros: los Miembros Consultivos, que son los que participan con voz y voto en las Reuniones Consultivas (son los 12 países signatarios originales a los que se le suman los Estados que cumplieron con los requisitos- realizar investigaciones en la Antártica o haber construido una Base - y adquirieron el status de Partes Consultivas); y los Miembros Adherentes, estos son aquellos Estados que han adherido al Tratado es decir, aceptan y adhieren a los principios y objetivos, aunque no realizan actividad antártica por el momento.

Las principales disposiciones del Tratado Antártico son las siguientes:

- Utilización del continente exclusivamente para fines pacíficos, se prohíbe el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras y el ensayo de armas.⁵
- Libertad de investigación científica y cooperación internacional en la misma, en la forma más amplia posible, alentando al intercambio de información sobre proyectos de investigación; intercambio de personal científico; intercambio de observaciones y resultados⁶.
- Las disposiciones del Tratado no se interpretarán como: 1) una renuncia a los derechos de soberanía o a las reclamaciones hechas valer precedentemente, de cualquiera de las partes contratantes; 2) los fundamentos de reclamación de soberanía territorial y 3) como perjudicial a la posición de cualesquiera de las partes, en lo concerniente a su reconocimiento o no reconocimiento de los derechos de soberanía territorial, reclamaciones o fundamentos de reclamaciones de cualquier otro Estado.⁷ El Tratado establece que ninguna actividad que se lleve a cabo durante su vigencia, constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía ni para crear nuevos derechos de soberanía en la región. Los Estados firmantes se comprometen a no hacer nuevas reclamaciones de soberanía territorial y a no ampliar las que se hicieron con anterioridad a su firma, mientras el Tratado esté en vigencia⁸.
- Se prohíben las explosiones nucleares y la eliminación de desechos radiactivos.⁹ El área del Tratado comprende la región situada al sur de los 60° de latitud Sur, incluida las barreras de hielo.¹⁰
- Se contempla un mecanismo de inspección, por el cual cualquier país firmante puede enviar observadores facultados para visitar las instalaciones de cualquier otra parte contratante, con el fin de asegurar la aplicación de las disposiciones del Tratado.¹¹
- Las Partes se comprometen, además, a informar por adelantado sobre expediciones, estaciones ocupadas y personal o equipos militares introducidos en apoyo a las actividades científicas; a la vez que establece la realización periódica de reuniones de

⁵ Tratado Antártico: Art. I

⁶ Tratado Antártico: Art. II

⁷ Tratado Antártico: Art. IV

⁸ Tratado Antártico: Art. IV

⁹ Tratado Antártico: Art. V

¹⁰ Tratado Antártico: Art. VI

¹¹ Tratado Antártico: Art. VII



consulta entre los miembros - Reuniones Consultivas - que se celebran anualmente; en estos encuentros se aprueban las llamadas "Recomendaciones" que constituyen la verdadera legislación antártica, que regula la presencia y las actividades que se realizan en el continente antártico; ya que mediante consenso se adoptan y tienen por objetivo lograr el mejor cumplimiento de los principios y objetivos contenidos en el Tratado¹².

El Tratado Antártico, en sus cincuenta años de vigencia, se ha complementado por una serie de acuerdos que han conformado el Sistema del tratado Antártico, destacándose los siguientes:

- Medidas Para la Protección de la Flora y Fauna Antártica, adoptada en Bélgica en 1964. Se designó a la Antártica como una "zona especial de conservación": se establecieron: "Especies Protegidas", "Zonas Especialmente Protegidas" y "Sitios de Especial Interés Científico".
- Convención para la Conservación de las Focas Antárticas, adoptada en Londres en 1972; Se establecieron límites a las capturas por especie de focas, se designaron zonas de captura y temporadas de veda.¹³
- Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, su objetivo es la conservación de todos los recursos vivos marinos antárticos (poblaciones de peces, moluscos, crustáceos y todas las demás especies de organismos vivos, incluidas las aves, con excepción de las ballenas y las focas que están comprendidas en otros acuerdos internacionales anteriores). Tiene su sede permanente en la ciudad de Hobart, Tasmania, Australia.¹⁴
- Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos, las partes se aseguran que las actividades sobre recursos minerales antárticos, si tuvieren lugar, sean llevadas a cabo en conformidad con todos los componentes del Sistema del Tratado Antártico y las obligaciones que de él emanen.¹⁵
- Recomendación XVIII-1: Actividades Turísticas no Gubernamentales, La Reunión Consultiva del Tratado Antártico acordaron una recomendación especial respecto la actividad turística estableciendo una guía para los visitantes destinada a proteger la fauna, las zonas protegidas, la actividad científica y para aquellos que organicen y conduzcan actividades turísticas y no gubernamentales en la Antártica, estableciendo obligaciones claves para los organizadores y operadores, procedimientos a seguir e información que se debe proporcionar.¹⁶
- Protocolo Al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, este es un acuerdo que complementa al Tratado Antártico. Por el Protocolo se ha designado a la Antártica como: "Reserva natural dedicada a la paz y a la ciencia". Prohíbe

¹² Tratado Antártico: Art. VII

¹³ Aprobada en Londres, Reino Unido, el 1 de junio de 1972 y suscrita en la misma ciudad el 28 de diciembre de 1972. Entró en vigencia el 11 de marzo de 1978.

¹⁴ Aprobada en Canberra, Australia el 20 de mayo de 1980 y suscrita en la misma ciudad el 11 de septiembre de 1980. Entró en vigencia el 7 de Abril de 1982.

¹⁵ Suscrita en Wellington, Nueva Zelanda, el 2 de Junio de 1988.

¹⁶ XVIII Reunión Consultiva del Tratado Antártico, Kyoto, Japón 1994.



expresamente cualquier tipo de actividad relacionada con los recursos minerales antárticos; esta prohibición se efectúa para los próximos cincuenta años.¹⁷

El Protocolo cuenta con cinco anexos, que se refieren específicamente a:

- Evaluación de impacto sobre el medio ambiente.
- Conservación de la Flora y la Fauna antártica.
- Eliminación y tratamiento de residuos.
- Prevención de la contaminación marina.
- Sistema de Arreas Protegidas.

3. La Situación Está Cambiando

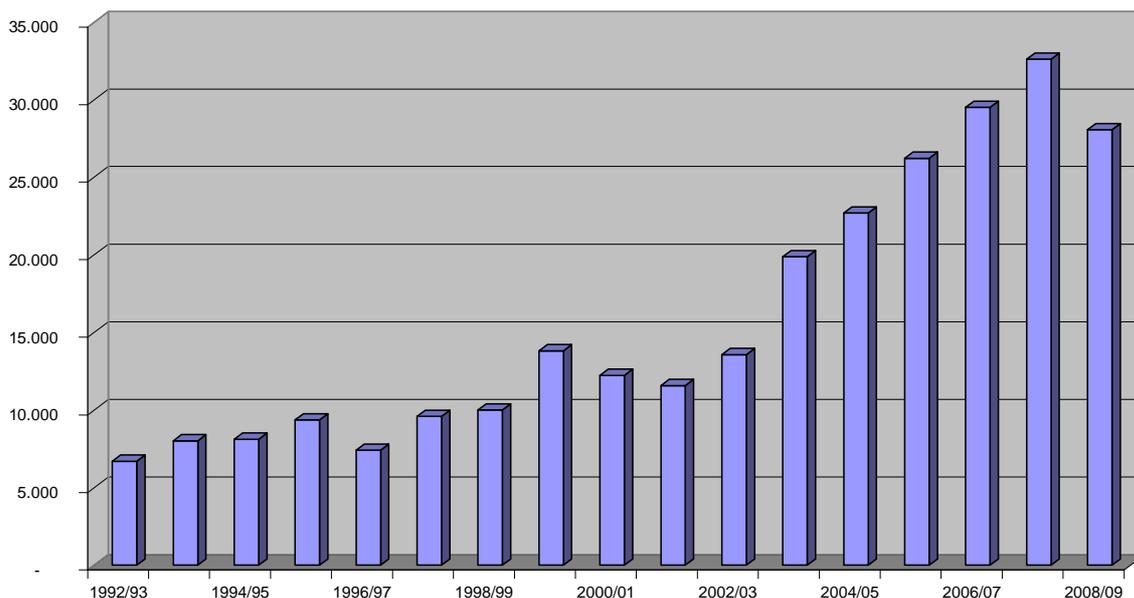
Qué duda cabe que la situación en la Antártica está cambiando, es diferente a la de cincuenta años atrás; en primer lugar, la situación internacional es diferente de la posguerra, la guerra fría y bipolaridad, en donde un régimen internacional aparte del enfrentamiento de las superpotencias y sus aliados como el del Tratado Antártico, fue absolutamente indispensable; en segundo lugar, los avances en tecnología y los conocimientos asociados a la investigación científica sobre el continente junto con “achicar” el planeta, hicieron que el continente se acercara, la posibilidad de arribar físicamente y “virtualmente” a él ya es evidente y conforma otro aspecto de una nueva situación; tercero, ahora existen problemas globales y antárticos nuevos y que imprimen una sensación de urgencia por la Antártica, el cambio climático y el calentamiento global,¹⁸ la percepción futura de escasez de recursos naturales en el planeta, especialmente el agua y energéticos, el crecimiento del turismo¹⁹ y otras actividades masivas que ponen en riesgo la creciente fragilidad del equilibrio ecológico y protección del medio ambiente, el aumento de la actividad y tráfico marítimo y aéreo en una zona que aún se considera de alto riesgo, que pone a prueba la seguridad en la navegación marítima y aérea.

¹⁷ Suscrito en Madrid, España, el 4 de octubre de 1991. Entró en vigencia el 14 de Enero de 1998

¹⁸ Ricardo Jaña del Instituto Antártico Chileno, en el programa de investigación científica y tecnológica, sostiene que modelos climáticos indican que la Antártica y el Océano Austral serán severamente impactados por variaciones ambientales debidas al aumento de los gases invernadero. Una respuesta dramática se verifica hoy en la porción norte de la Península Antártica. Allí se ha demostrado la vinculación de los cambios de las masas de hielo con el rápido calentamiento regional experimentado en las últimas décadas. El Cambio climático tiene directa incidencia en el aumento del nivel del mar y también en el impacto sobre la vida en el mar. Esto ha originado entre otros, una serie de estudios glaciológicos y de bioprospección originando una creciente demanda de investigación científica.

¹⁹ La secretaría del Tratado Antártico y la IAATO, (Organización internacional no gubernamental que agrupa a los operadores turísticos antárticos) han informado de 46.000 turistas la última temporada (incluye los efectivamente desembarcados y los que navegan o sobrevuelan) lo que preocupa por las crecientes dificultades para mantener una actividad turística controlada y segura.

EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE TURISTAS DESEMBARCADOS EN LA ANTÁRTICA 1992/93 A 2008/09



20

Ver nota.

4. Chile y la Antártida

El Territorio Antártico Chileno constituye un elemento relevante para la definición de la política antártica. En 1940, Chile precisó, mediante el Decreto Supremo N° 1.747, los límites de su territorio en “la parte que se prolonga hacia la región polar denominada “Antártica Americana”.²¹ En dicho Decreto se establece que “forman la Antártica Chilena o Territorio Antártico Chileno todas las tierras, islas, islotes, arrecifes, glaciales y demás conocidos o por conocerse, en el mar territorial respectivo existente dentro de los límites del casquete constituido por los meridianos 53° y 90° de longitud oeste de Greenwich”.

Los derechos antárticos de Chile se encuentran fundados sobre bases históricas, geográficas y jurídicas, consolidadas y comunicadas a la comunidad internacional en 1906. Con estos antecedentes, Chile concurrió a la negociación del Tratado Antártico en 1959, junto a otros once Estados. De esta forma, se puede agregar además que el Estado de Chile, respecto del continente antártico ha ejercido acciones de toma de posesión efectiva de un segmento de la Antártica a partir del hecho jurídico de unos derechos de heredad directamente originados del otrora imperio hispano.²²

²⁰ International Association of Antarctic Tour Operators, “Tourists landings in Antarctica – Trends 1992/2009”, en http://www.iaato.org/tourism_stats.html. La IAATO informa 6.704 turistas desembarcados en 1992/93; su evolución acentuada en 2003/04, de 13.575 turistas; 2006/07, de 29.530 turistas; 2007/08, de 32.637.

²¹ Fija Límites del Territorio Antártico Chileno: D/S N° 1747, de RR.EE. de 6 de Noviembre de 1940.

²² Santis, Hernán; Riesco, Ricardo (1986): *Las fronteras Antárticas de Chile*, Santiago de Chile, Ed. Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, p. 46. Los autores sostienen que los derechos a titularidad antártica chilena tienen su origen en la reorientación de la política internacional de la Corona de Castilla en el período que



En relación con los derechos de soberanía territorial, hemos mencionado que el Tratado Antártico establece en su artículo IV que ninguna de sus disposiciones puede interpretarse como una renuncia a los derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártica hechas valer precedentemente. El Tratado protege la situación jurídica del Territorio Antártico Chileno, proscribire nuevas reclamaciones de soberanía territorial durante su vigencia, y establece un régimen internacional respetuoso de las posiciones de las partes en los temas atinentes a la soberanía sobre dicho continente. Tal como lo reconoce el Tratado Antártico en su artículo IV, Chile mantiene sus derechos de soberanía territorial en la Antártica.

Cabe señalar que otros dos países, Argentina y el Reino Unido, han formulado reclamaciones de derechos de soberanía en parte de la misma área geográfica donde Chile afirma sus derechos soberanos. Con todo, Chile y Argentina, se reconocieron mutuamente sus derechos en la Antártica Americana, sin delimitar sus respectivos territorios antes de la firma del Tratado Antártico.²³

En su calidad de Miembro Consultivo originario de este instrumento, Chile participa, con derecho a voto, en los procesos decisorios vinculados a la Antártica y está dispuesto a considerar esquemas de mayor control y cooperación internacional, que no afecten ni menoscaben sus derechos de soberanía. El objetivo de Chile es proyectar los intereses nacionales en esa región del mundo y cumplir las obligaciones internacionales que le impone su condición de país-puente hacia la Antártica, con especial énfasis en la protección del medio ambiente antártico que influye fuertemente en los ecosistemas chilenos y sudamericanos, en el desarrollo de una ciencia de calidad, y cionándose a las distintas convenciones, medidas y normas del Sistema Antártico.

El 4 de octubre de 1991, Chile suscribió el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (Protocolo de Madrid),²⁴ con el objeto de fortalecer la protección del medio ambiente antártico y de los ecosistemas dependientes y asociados. Posteriormente como es sabido, ha suscrito el resto de las convenciones, resoluciones y medidas que conforman el sistema Antártico.

Cabe agregar que el 9 de Mayo de 2009, Chile entregó a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, en cumplimiento de lo dispuesto en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, un informe preliminar acerca de su plataforma continental extendida que abarca diversas áreas del territorio continental americano y las islas oceánicas chilenas, incluyendo también los antecedentes científicos que fundamentan la plataforma correspondiente al Territorio Antártico Chileno, pero haciendo expresa mención de la observancia del Tratado Antártico en los aspectos correspondientes.

Considerando todos los instrumentos legales antes mencionados, el Estado de Chile cuenta con una institucionalidad antártica dirigida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la asesoría de un Consejo de Política Antártica y la participación de los Ministerios de Defensa, de hacienda, del Medioambiente, la Intendencia Regional de “Magallanes y Antártica Chilena” y Operadores Antárticos, como son el Instituto Antártico Chileno y medios del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. La forma fundamental de actuar del Estado de

va desde 1480 (Tratado de Alcavovas – Toledo) hasta mediados del último decenio del mismo siglo XV en las bulas Interoatera y Tratado de Tordecillas (1493 1494).

²³ Declaración conjunta sobre la Antártica Sudamericana, suscrita en Santiago, el 4 de marzo de 1948.

²⁴ Promulgado por D/S Nº 396 de RR.EE. de 1995 y publicado en Diario Oficial del 18 de Febrero de 1998.



Chile, respecto del Continente antártico, se encuentra orientado por la Política Antártica Nacional²⁵, que propende a los fines que se indican:

- Proteger los derechos antárticos de Chile y afianzarlos en el marco del Tratado.
- Fortalecer la participación de la Región de Magallanes y Antártica Chilena, de acuerdo a las competencias administrativas que le otorga la legislación nacional, y promover las facilidades del territorio continental para servir de “puente” a la Antártica.
- Preservar la zona de paz, las actividades científicas y la reserva ecológica.
- Orientar la ciencia nacional antártica hacia estándares de excelencia y vincularla más estrechamente a las grandes tendencias dominantes en este campo.
- Conservar los recursos vivos marinos y desarrollar la pesca austral.
- Promover el turismo controlado.
- Alentar la cooperación internacional.

Como se puede apreciar, la Política Antártica Nacional conjuga la vocación extra continental de Chile, con una activa vocación internacional que se traduce en compatibilizar los propios requerimientos de soberanía, con las necesidades y perspectivas de aquellas otras naciones que participan de la actividad Antártica.

5. Bases Antárticas Chilenas

En el mismo territorio, además de la Base Científica “Profesor Julio Escudero” y otras instalaciones del Instituto Antártico Chileno (INACH), el Estado de Chile dispone y opera mediante los Operadores Antárticos de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, Bases Antárticas y Estaciones Marítimas.

Entre las primeras, la Base Arturo Prat, recientemente remodelada en 2008, operada por la Armada funciona todo el año desde 1947 y, está destinada a servir de campo de adiestramiento científico y museo histórico; la Base O’Higgins, instalada desde 1948 en la península antártica, operada por el Ejército, remodelada completamente en 2003, está destinada preferentemente a servir la actividad científica nacional e internacional y actividades de exploración territorial.

Estas instalaciones se complementan con la Base “Presidente Eduardo Frei Montalva”, operada por la Fuerza Aérea, en la Isla Rey Jorge, la más importante de las bases aéreas en el territorio antártico chileno que opera durante todo el año. En este lugar se encuentra el Centro Meteorológico Regional y el núcleo poblacional chileno “Villa Las Estrellas”, que cuenta con todos los servicios necesarios y constituye un símbolo de la presencia de Chile en la región

²⁵ Política Antártica Nacional: D/S Nº 429 de RR.EE. de 28 de Marzo de 2000.



antártica. A estas instalaciones se suman la Base “Presidente Gabriel González Videla”, con un Museo Histórico significativo y actividades científicas en verano, la base aérea “Teniente Luis Carvajal” y la “Estación Polar Arturo Parodi”, siendo esta última la más cercana al Polo Sur en el territorio antártico nacional, junto con la Estación Antonio Hunneus Gana, del INACH ubicada en el mismo sector.

Entre las Estaciones Marítimas, se destaca las de Puerto de Bahía Fildes, Bahía Covadonga, Puerto Soberanía y Puerto Paraíso, entidades todas que brindan apoyo a la seguridad de la vida humana en el mar y cumplen funciones de resguardo del medio ambiente marino local. De éstas, Soberanía y Covadonga se mantienen activas todo el año, al ser operadas por las dotaciones de la Base Arturo Prat y de la Base O’Higgins. Con estos medios se apoya el quehacer científico, la preservación del medio ambiente y el ejercicio de las obligaciones internacionales del Estado de Chile.²⁶

6. Chile, País Puente Hacia la Antártida

Entre los aspectos que hemos señalado de la Política Antártica Nacional, se encuentra la capacidad y vocación del país de ser puente hacia la Antártica. Si observamos un globo terráqueo y más particularmente un mapa del hemisferio sur, salta a la vista la continuidad geofísica de la Patagonia y Tierra del Fuego con el continente antártico. Ello permite sostener que el Continente Americano está vinculado al ecosistema antártico y que por ende las perturbaciones ecológicas antárticas pueden perturbar también nuestro continente²⁷. En efecto, derivado de su posición geográfica tanto continental sudamericano, como antártico, Chile manifiesta su interés por la preservación y seguridad del medioambiente en el océano austral y el territorio antártico, además ofrece y facilita a la comunidad internacional, las operaciones y actividades hacia la Antártica.

La Antártica que tiene un perímetro de 23.680 Km., tiene una puerta de acceso en la Península Antártica, en la llamada Tierra de O’Higgins, donde alcanza su máxima penetración terrestre en sentido ecuatorial, hasta aproximadamente 63° de latitud y presenta condiciones aptas de accesibilidad permanentemente a lo largo de todo el año.²⁸

Como consecuencia de esta condición geográfica esencial, al igual que todo país puente, siendo Chile el más cercano –aproximadamente 700 Km. desde el archipiélago Diego Ramírez- el Estado chileno debe garantizar el cumplimiento en la Antártica Chilena de las normas y decisiones que adopten las instituciones internacionales competentes, tales como la Organización Marítima Internacional (OMI); la Organización de la Aviación Civil

²⁶ El 22 de Noviembre el buque turístico “Explorer” chocó con un iceberg ocasionando una emergencia y rescate de los 54 tripulantes 91 pasajeros y 9 acompañantes del buque los que fueron desembarcados en dos bases chilenas y una uruguaya de Bahía Fildes. Se emplearon medios del Fuerza Aérea Chilena para su posterior traslados a Punta Arenas. La Armada de Chile a través de las estaciones marítimas antárticas pudo coordinar las labores de rescate. Posteriormente de acuerdo con las normas internacionales, efectuó las evaluaciones del incidente incluyendo las medioambientales. En la campaña antártica del 2008/09 el 4 de diciembre encalló el buque *MV Ushuaia*, con 82 pasajeros y 40 tripulantes. Al recate concurren *MV Antartict Dream* y los buques de la Armada chilena *Aquiles* y el *Lautaro* los que concurren en horas para las labores de rescate que fueron coordinadas por las estacione marítimas de Chile.

²⁷ De Toro, Carlos: “Vinculación Histórica del territorio Continental y la Antártica”. *Estudios Internacionales U. de Chile*, (1984), p51.

²⁸ Santis y Riesco, *op. cit.*, p. 112.



Internacional (OACI); la Organización Meteorológica Mundial (OMM); la Comisión Oceanográfica Internacional (COI) y la Organización Hidrográfica Internacional (OHI).

El conjunto de la aplicación de las normas internacionales y las del Tratado Antártico, proporciona una visión de seguridad amplia, en beneficio del continente antártico en general, a la cual el Estado de Chile aporta medios y recursos, disponiendo de todas sus capacidades entre las cuales destacan las de la XII Región de Magallanes y Antártica Chilena, en conjunto con las del Instituto Antártico Chileno y las de las Fuerzas Armadas.

Fortalecer este rol de Chile como “ribereño antártico”, impone responsabilidades, funciones y derechos propios del concepto denominado “Estado Rector del Puerto”, tanto en el ámbito marítimo como en el aeronáutico. A partir de dicho concepto se genera competencias espaciales que se traducen en un tipo de jurisdicción funcional sobre actividades y expediciones que emplean el territorio chileno continental, primordialmente la XII Región, en Punta Arenas, como vía de acceso a la Antártica.

Punta Arenas se encuentra 3.090 kilómetros al sur de Santiago de Chile y 1.200 kilómetros de la Antártica, esta ciudad es el centro urbano más importante de la región Magallánica. Ubicada a 260 kilómetros de Puerto Natales y a 230 kilómetros de Ushuaia, Punta Arenas es la puerta de entrada a la Región Austral, bautizada también como “fin del mundo”.

Su desarrollo comercial, cultural y social a lo largo de los últimos años ha consolidado su importancia. Su ubicación a orillas del Estrecho de Magallanes, en la península de Brunswick, le otorga ventajas para la actividad portuaria y las facilidades propias de una ciudad austral especialmente desarrollada para estos fines, entre las que se deben mencionar las científicas que son llevadas a cabo por el Instituto Antártico Chileno, que tiene su sede en Punta Arenas y está abierto a la actividad científica internacional.

Punta Arenas es la ciudad continental más austral del mundo; es puerto de abastecimiento para el creciente tráfico bioceánico. Durante el año recién pasado, arribaron a la zona de Punta Arenas, ocupando sus facilidades portuarias 1.287 naves que descargaron 16.657 contenedores, 27.000 toneladas y 96.000 pasajeros.²⁹

La conclusión es clara, Chile derivado de su posición geográfica, de sus derechos, y de su voluntad política, es un país antártico, de clara proyección hacia el sur, los océanos australes y la Antártica. En su vinculación internacional sobre la materia, lo hace bajo el marco del Tratado Antártico, pero más aún, desarrolla capacidades concretas de acuerdo con las mayores y nuevas demandas que el sistema antártico deberá enfrentar para ponerlas a disposición de la comunidad internacional.

²⁹ Empresa Portuaria Austral, “Informe 2009”, en <http://www.epa.co.cl/>.



THE BATTLEFIELD OF THE MIND: REHABILITATING MUSLIM TERRORISTS

Rohan Gunaratna¹

Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University

Abstract:

The Battlefield of the Mind, fighting the ideological principles that sustain the terrorist's mindset, is one of the missing duties. Rehabilitating a terrorist detainee is crucial to stem the spread of radicalism. A rehabilitation that involves fixing the terrorist's religious misconceptions, supporting him/her psychologically and offering reintegration into society is the necessary complement to repressive measures. Still the challenge of the diversity of contexts where Islam is located, calls for tailored programmes according to the place and the moment. For example reluctance in the West to lean on the support of clerics to fight ideological radicalism because of the separation of state and religion is an obstacle. To undertake it seriously, rehabilitation has to focus single terrorists and has to engage society in support at every level and with a multiplicity of actors in order to stem the spread of radical propaganda as to prevent any relapse. The evolution towards a global regime of rehabilitation's programmes is the final goal of a successful approach to change the mind of a terrorist.

Keywords: Battlefield of the mind, rehabilitation, Islam, terrorism.

Resumen:

El Campo de Batalla de la Mente, luchando contra los principios ideológicos que sustentan la cosmovisión de un terrorista es una de las tareas pendientes. Rehabilitar a un preso terrorista es crucial para poner coto a la expansión del radicalismo. Una rehabilitación que implique corregir las erróneas concepciones religiosas de un terrorista, apoyándole/la psicológicamente y ofreciendo la reintegración en la sociedad es el complemento necesario a las medidas represivas. Sin embargo el desafío que presenta la diversidad de contextos en los que el Islam se encuentra, exige programas a medida dependiendo del lugar y del momento. Por ejemplo la reticencia en Occidente a contar con el apoyo de clérigos para luchar contra el radicalismo ideológico por el dogma de la separación entre el estado y la iglesia representa un obstáculo. Para llevarla a cabo seriamente, la rehabilitación ha de centrarse en los terroristas a nivel individual e implicar a la sociedad en cada nivel y con una multiplicidad de actores para frenar la expansión de la propaganda radical y así prevenir cualquier recaída. La evolución hacia un régimen global de programas de rehabilitación es el objetivo final de un acercamiento exitoso hacia la tarea de cambiar la mente de un terrorista.

Palabras Clave: Campo de batalla de la mente, rehabilitación, Islam, terrorismo.

Copyright © UNISCI, 2009.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

¹ Rohan Gunaratna is Director of the International Center for Political Violence and Terrorism Research, Nanyang Technological University (Singapore).



1. Introduction:

Today, the most significant terrorist threat emanates from a global movement, underpinned by a violent politico-religious ideology. Political incompetence drives it, religious misinterpretation legitimizes it. Members of this movement seek to overturn regimes they considered to be apostate through violent and undemocratic means. The local and international grievances of the Muslim masses are exploited to help construct a picture of a hostile modern world towards Islam and Muslims. The threat driven by a volatile ideology can never be adequately addressed by military and law enforcement actions. A paradigm shift must occur.

A terrorist suffers from exposure to terrorist propaganda and indoctrination. A vicious by-product of society, perhaps he was more susceptible and vulnerable to the terrorist message than other members of the society. By skilfully approaching and interviewing, it is possible to map the detainees' ideological, theological, and intellectual makeup, orientations and inclinations. After discerning the terrorist narrative that affected him to cross the line, the factors that radicalized him to hate, conceive, plan, prepare, and attack can be identified. To strategically fight the contemporary wave of radicalization and violence, the understanding and knowledge rests within that terrorist. Rehabilitation allows communicating to the captured terrorist, allaying any misgivings he harbors. Such an approach will eventually defeat terrorism by decreasing the need for militaristic means.

The battlefield of the mind is the neglected battlefield. A strategic investment, fighting the battlefield of the mind is less costly. Extricating the negative feelings and replacing them with positive thoughts is a more humanitarian approach. Making terrorist rehabilitation mandated by law will have other benefits. It will reduce humiliation, abuse and torture, routine in most detention facilities and penitentiaries in the developing world.

2. Modes of Rehabilitation:

Rehabilitation requires engaging the beneficiary on all its facets. A successful program must recognize all modes of rehabilitation. Within each mode of rehabilitation, there are various styles. The four principal modes of rehabilitation are: first, religious rehabilitation, second, psychological rehabilitation, third, social rehabilitation, and fourth, vocational rehabilitation.

(1) Religious Rehabilitation: Every religion bring peace harmony and values tolerance. However, the ideas or religion or religious ideology has been used to provide justification for violence. Although all the great religions teach us compassion, toleration and moderation, religion was misused in the process to convince people. In the past two decades we have witnessed terrorism stemming by the propagation of deviant version of Hinduism, Judaism, Christianity, Buddhism, or Sikhism. Only the religious teachers and scholars can correct this by replacing the wrong interpretation and wrong teachings. Many terrorists believe that the U.S. its allies and its friends are deliberately attacking Islam and killing Muslims. They are made to believe that the West is the Satan and a religious obligation binds them to attack the U.S. its Allies and friends. Through the imposition of an extremist and militant interpretation of Islam, the terrorists are committed to re-establishing the Caliphate.



To derive legitimacy for their struggle, they interpret the Qur'an in a manner that portrays them as the true guardian of Islam. A learned Islamic scholar and a cleric have the understanding, knowledge and authority to correct the Islamic misconceptions a terrorist believes to be true. Unfortunately, among religious community, the realization of the dangers of terrorism has not adequately touched them. Only the men of religion are adequately equipped to address this urgent issue. If the right formula is not applied, the terrorist message will spread to epidemic proportions. A systematic methodology is needed to bring the misguided back to the right fold path. Singapore's Religious Rehabilitation Group produced two manuals in 2004 and in 2009 to aid religious counselling of Jemaah Islamiyah detainees held by the Internal Security Department (ISD), the security and intelligence service of Singapore. In addition to imparting structured counseling sessions, the detainees are provided religious texts to correct their misconceptions about Islam. In addition to the Koran, books on Tfsir (exegesis of Koran) hadith (sayings and deeds of prophet), and Fiqh (jurisprudence) and Sira (prophets history) are provided.²

As wives were close to their husbands, the services of Ustazahs (female clerics) are made available to counsel wives. In some cases, the husband tried to indoctrinate the wife and the children with extremist beliefs and thoughts. As the husband went through a period of exposure to deviant teachings, the wife must understand that husband has been propagating wrong. In the future, the wife must neither propagate nor facilitate such views within the family. Some wives, especially those who attended similar classes were highly exposed. When husbands became very secretive, wives became confused with husband's ideology and behavior. As such, it is necessary for wives to be provided religious counseling. Although some children as young as 14 were exposed, the preference is that they be counselled by family.³ To prevent this vicious cycle, mothers are counseled with the hope that they understand their mistake and guide the children to follow the correct principles.⁴

Through a combination of tools, a terrorist who need help can be reformed. While psychological, vocational, and social and family rehabilitation can change ones heart and mind, the most powerful is religious rehabilitation. Religious rehabilitation has the power to unlock the mind of a detainee or an inmate. It has the power to make a beneficiary of rehabilitation repent, become remorseful and re-enter the mainstream.

(2) Psychological rehabilitation: The psychologist adds an important dimension to the rehabilitation process. Psychology enables to understand why some cross the line and kill. The methodology involves psycho profiling, assessment and solution. From a psychological perspective, it is much easier to change behavior with rewards than with punishment. Introducing a carrot to accompany the many sticks we have, to reform terrorists may be less costly than to omit it out rightly. By showing terrorists that they can benefit from both denouncing a violent ideology and from becoming more socially accepted, will remove their reason to fight. Unless a major crime had been committed, their violence must not solely be

² Interview with Ustaz Mohamed bin Ali, former Secretary, Religious Rehabilitation Group, and Associate Research Fellow, International Centre for Political Violence and Terrorism Research, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapore, February 22, 2009.

³ After coming to know of the father's arrest, his indoctrinated son said: "Dadda, you terrorist! Very good dada." As the son believed the father to be fighting the U.S., its allies and friends, the father was his personal hero. Interview with senior government official, July 2008.

⁴ Ustaz bin Ali, Mohamed: "Striking the Roots o Radicalism, Reclaiming Islam's Intellectual Heritage", in Halim bin Kader, Abdul (ed.) (2009): *Countering Radicalism: The Next Generation and Challenges Ahead*, Singapore, Taman Bacaan, pp. 107-112.



met with punishment in the form of prolong imprisonment or detention as this may increase their rage and sense of social alienation.⁵ For others, it could be misconstrued as injustice.

This leaves humankind with an obligation; a duty compelling immediate attention. The captured terrorists must be convinced that their imprisonment or detention is to allow them to participate in a rehabilitation program. They must be assured of getting all the help they need to understand where they went wrong and how to avoid falling into the same behavior patterns that trapped them in the first place. For this, they must be given access to enter into dialogues with qualified clerics and scholars of Islam. Their genuine concern for the suffering of Muslims in places such as Gaza and the West Bank, Iraq and Afghanistan must not be quickly dismissed as extremism. On the contrary, it should be considered as a window that can provide greater understanding on how their minds work. This will present the counselors with the opportunity to strengthen the poor reasoning capacity and poor communication skills most of them are known to have. Whenever they manifest emotional attachment to a certain issue, counselors must help them develop a positive attitude to deal with the issue and seize the opportunity to diminish extremist thought and behavior. With all these benefits, rehabilitation becomes not a choice but a must.

(3) Social Rehabilitation: When the head of a family is detained, he ceases to be the breadwinner of the family. Often the head of the family is the only breadwinner. As the family starts to suffer, both the wife and the children need assistance to survive. Social rehabilitation becomes essential because the family is traumatized by the detention. Social rehabilitation addresses the concern of the family. The means of livelihood for the family, the need for school for the children, and making sure the wife and children have a roof over their head. Then family rehabilitation becomes a part of social rehabilitation. They should receive community assistance to carry on with their lives.

As a part of the community aftercare initiative, the wives should be visited by community and social workers. Children should not be socially isolated and treated as if everyone in the family is a terrorist. It becomes necessary to take care of children in a way where the children do not form the next generation of terrorists. By preventing isolation and trauma, the family's reintegrated back to society is facilitated.

As a part of the social rehabilitation, social workers assigned to the program gave the children toys and helped them with school. When the images of the father were published in the newspaper, a child was ridiculed that the father was a communist.⁶ The community and social workers arranged for the child to be transferred to another school.⁷ To give them strength to live, the community and social workers regularly visit and motivate them. Mentally and otherwise engaging them, prevent anger and resentment. Otherwise, it would create the opportunity for extremists and extremist groups to reach out to them. To deny bitterness and counter extremism, community and social workers provide aftercare by way of jobs, monetary assistance, and a fresh outlook. By the time the detainee is released, the family is also transformed. Even after release, community and social workers should continue to work with the family.

⁵ Conversation with Ustaz Mahfuh Halimi, International Centre for Political Violence and Terrorism Research, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapore, February 22, 2009.

⁶ Halim Kadir, President Taman Bacaan, Singapore, Question and Answer Session, Panel on Singapore Experience, International Conference on Terrorist Rehabilitation, February 26, 2009.

⁷ *Ibid.*



(4) Vocational Rehabilitation: To reintegrate the detainees and inmates back to society, they need to be guided and prepared through skills development and educational attainment. Designed to provide necessary skills for a job, vocational rehabilitation imparts skills useful to detainees and inmates upon release. This ranges from teaching them metal and wood work, carpentry and masonry, dairy farming and agriculture, computer and language skills and self study and distance education. Unlike the other modes of rehabilitation, vocation rehabilitation runs a security risk. To minimize the risk, detainees and inmates are not taught certain skills such as electronics, a capability that could be used to build circuitry for bombs. More than in any other country, under the careful guidance of Major General Douglas Stone, vocational rehabilitation was developed in Iraq to an unprecedented level. Working with OSS, a U.S. Department of Defence contractor specializing in rehabilitation, and the International Centre for Political Violence and Terrorism Research in Singapore, Dr. Stone's vision and mission, created renowned resident expertise.⁸ After release, "Picasso," a former Al Qaeda in Iraq detainee with a talent for art was recruited by OSS to teach art.⁹ A master theoretician and practitioner of rehabilitation, Dr. Stone built a wide ranging program in Iraq that governments interested to create rehabilitation programs continues to benefit. Coupled with vocational rehabilitation, the integration of art, dance, song, and other cultural expressions into the rehabilitation package broadened the horizons of the detainees. The Kingdom of Saudi Arabia established a care centre in a suburb of Riyadh with games, cooking, and the study of arts. A beneficiary of the centre, Mohammed Dousery, a Guantanamo detainee for six years, said: "The centre prepared me to engage gradually with the rest of society; 'You can't go directly from Guantanamo bay to normal life. This is an extremely difficult thing, and everything changes, Saudi changes and so does the rest of the world. I have a great wife, and she is encouraging me to try and forget Guantanamo and she says to me; forget that prison, you are a new man and you have a new life in front of you and you have your family. Focus your concerns on this. This makes me feel much better.'¹⁰ The five compounds, each with a capacity for 1200 people, support reintegration back to Saudi society. The beneficiaries, as they are called, are able to swim, play football, table tennis, and TV-games. In an air-conditioned tent converted into a dining hall serve traditional food where they engage in dialogue. In vocational rehabilitation, as in other modes, the range of activities is only limited by human imagination.

3. Working Model:

There are practical difficulties of developing a universal model to rehabilitate terrorists seeking to justify their actions through Islam. To start with, Islam comes to every country in different ways. As such, there is a need to understand diverse values and traditions of the

⁸ After assessing the degrees of radicalization of detainees at Camp Cropper, Singapore delegation trained U.S. and Iraqi personnel on how to build a rehabilitation program in Baghdad in December 2007, and thereafter worked with OSS to build the religious rehabilitation manual and counseling guide. Singapore's assistance to build a rehabilitation program in Iraq was classified until it was publicly acknowledged both by General Stone, the former Deputy Commanding General in Iraq responsible for detainee rehabilitation, and the Singapore delegates at the inaugural International Conference on Terrorist Rehabilitation in February 2009.

⁹ Stone, who assumed duties in mid-2008 was impressed by the art program for detainees in Saudi Arabia. He adapted it in Iraq with the assistance of Dr. Ami M. Angell of OSS.

¹⁰ "Special centre for rehabilitation of deviating groups in Saudi Arabia", *Al-Jazeera*, July 9, 2008, at <http://www.al-jazirah.com.sa/277512/ua1d.html> .



Muslim community – how they practice Islam, how they relate to each others, and how they see the world. The economic context, political environment, and unique language and culture make standardization a challenge. As the security landscape in every country is different, the terrorists are also different. As the conditions of capture, treatment during incarceration, and release differ, there will never be one standard rehabilitation program. A government can develop a standard model but it will be applicable to a specific threat group at a specific place and time. Every rehabilitation program operates in a community context. Although criminal justice and prisons systems are unique to different countries, an approach to rehabilitation must exist. Instead of a standard model, a working model on rehabilitation should consider a number of essential aspects.

First, those selected to undergo rehabilitation should be viewed as a beneficiary and no longer as an inmate or detainee. Most security prisoners and detainees are treated poorly, at times harassed, and even tortured. Most guards have a pre-conceived notion of detainees and inmates that lead them to act aggressively towards them. In a testimony, Brandon Neely, a U.S. soldier assigned to Guantanamo Bay said: “We would be coming face to face wit the worst people the world had to offer.”¹¹ As most penitentiaries and detention centres have no rehabilitation space, the potential beneficiaries should be relocated to a facility that mirror society. As the beneficiary is to be released back to society, he should no longer be isolated but engaged. To build understanding and create a channel for peaceful articulation of differences, an environment conducive for dialogue with the beneficiary should be created.

Second, rehabilitation should begin on day one of arrest. If the captured terrorist is beaten, he is likely to harbour a grudge at least remember the treatment meted out to him on day one. Even the best form of interview with a detainee is rapport based. Threats and torture is unlikely to yield truthful information. Rehabilitation is a painstaking process that requires patience, dedication and reflection. It requires finding and matching the right counsellor with the beneficiary. For instance, a Shia cleric will not be able to rehabilitate a Sunni beneficiary. The moment, the cleric walks in the beneficiary will think that Satan has arrived. To ensure successful reintegration back to society, rehabilitation should be continuous during incarceration and upon release to the family and community leaders.

Third, rehabilitation is a collective effort not only by investigative officers and operations officers but by the clergy and the academia. Although it involves different interest groups working together, the most crucial is the public-private partnership between the security and intelligence service and the clergy. It is paramount to build a lasting relationship between the government holding the detainees and inmates and the clerics and scholars committed to protecting their faith from misinterpretation and misrepresentation. Unless government and clergy work together, the most crucial platform, the rehabilitation program will fall apart. The most crucial platform built for rehabilitation can be eventually expanded to engage the Muslim community.

Fourth, as religious justification was used to bring about the terrorist mind into the concept of hate and violence, counselling by clergy should be an essential part of the program. In the West, where church and state are separate, there is a reluctance to use religious counsellors. By neglecting this crucial dimension, other modes of rehabilitation are unlikely to work. Government should cast aside their suspicions and find a channel to better understand and work with the clerics. Gradually, the clergy themselves must be made to witness what terrorism has done to individuals. The clergy should decide for themselves that

¹¹ Testimony of Spc. Brandon Neely, Guantanamo Testimonial Project, December 4, 2008.



the terrorists are wayward from the right Islamic teachings. When it becomes apparent that a few minorities are casting a bad image on the religion, there will be many clergy volunteering to protect Islam. Then working with terrorists becomes the responsibility of clergy keen to uphold the dignity of the religion itself. The members of the clergy must be careful not to project his own school or orientation as the right interpretation of Islam. That will lead to discord between the clergy. Clerics from the diverse schools and orientations should join hands and work together to fight a common threat.¹²

Fifth, successful rehabilitation requires the continuous study of the evolving terrorist narrative and ideology as well as their perceived and real grievances and aspirations. It requires access to studies by other programs and institutions. The terrorists and their supporters thought that they can help Muslim brothers by doing “jihad” in Somalia, Iraq, Afghanistan, Pakistan, Palestine, Chechnya, Thailand, Indonesia and the Philippines. The clerics and scholars should develop an intellectual capacity to rebut the ideology and deliver an Islamic alternative to traveling and fighting in conflict zones. The response should be a rebuttle to correct the deviation, that jihad permits killing non-Muslims.¹³ Instead, an alternative can be proposed to support the humanitarian work in Gaza and Kashmir. Energy and resources can be committed to work peacefully to rebuild the lives and property of those who have suffered in conflict zones.

Sixth, constant training and education of the professional and support staff at the rehabilitation centre is essential. Whether it is a guard or a sports instructor, no one should be assigned to the rehabilitation centre without undergoing an orientation course. Even momentarily, if a guard on duty ill-treats a beneficiary, the goodwill built by others will be damaged.¹⁴ There is no standard text book to rehabilitate a terrorist. As terrorist rehabilitation is a new discipline, it is necessary to nurture a culture of research where a specialist team will constantly learn, develop and refine the existing understanding and knowledge.¹⁵ Terrorist rehabilitation is neither an exact science nor a romance. Rehabilitation is both a science and an art. As such a rehabilitation centre should never be run by a bureaucrat but by a dynamic leader. As beneficiaries differ from another, it requires creative leadership, not classical bureaucracy at work. It is essential to evaluate successes and failures and maximise successes and minimise failures.

Seventh, trained and dedicated expert staff is needed to classify and profile the detainee and inmates. Before selection as a beneficiary of the rehabilitation program, it is necessary to assess if the terrorist is a high, medium, or low risk as well as to profile his education, family, the depth of his operational involvement and ideological commitment. Both his involvement and ideology is not dependent on his level of education (low, medium

¹² There is a maxim in the Islamic law stating that if you busy yourself with something which is not the objective, it is the same like turning away from the objective. Conversation with Ustaz Mahfuh Halimi, March 10, 2008.

¹³ From the Medina charter to the Alliance of Excellence [hifl al-fudul], Islam has promoted peace between Muslims and non Muslims. For instance, when Ali, the fourth Caliph was asked the relationship between a Muslim and a Muslim, he said, “we are brothers in faith.” When asked for the relationship between Muslims and non Muslim, Ali answered, “we are brothers in humanity.” Conversation with Ustaz Mahfuh Halimi, March 10, 2008. Also visit: Muslims United Against Humanity, at <http://www.muat.co.uk/islam.asp>.

¹⁴ The Governor of Helmand Province in Afghanistan, Mullah Abdul Salam Zaeef, the former Taliban Ambassador to Pakistan, spent three years at Guantanamo Bay. In his book titled “Da Guantanamo Anzoor”, he admires a few Americans who were nice to him, did not torture or beat him, and spoke to him kindly. See webpage: <http://www.cageprisoners.com/print.php?id=28123>.

¹⁵ The motto of RRG is “Loving, Caring and Sharing. See: Khadijah Mosque (2008): *Winning Hearts and Minds, Embracing Peace*, Singapore, Khadijah Mosque, p. 1.



or high) but the degree of his exposure. Even the most educated are susceptible to the message of a charismatic preacher: “By doing jihad, we can go to paradise.” Like love, ideology makes terrorists and supporters blind. As the degrees of indoctrination and commitment differ, government experts together with clerics and scholars should work on a structured program and a tailored syllabus for each of the beneficiaries. Otherwise the message will not reach the beneficiary and the investment will be wasted.

Eighth, resources are needed to create an environment conducive for counselling. As most detention and penitentiary facilities are over crowded and conditions are exceptionally poor, the environment is not conducive for rehabilitation. As such governments should invest resources to construct new facilities or relocate the beneficiaries to appropriate facilities. As opposed to mass and group counseling, one-to-one counseling will involve a dialogue in a comfortable room.¹⁶ Seated on a sofa, the preacher and the beneficiary will sit sipping tea, eat dates, listen to each other and discuss matters of interest from God to the Koran and Islam to Muslims. If it is mass counselling, it is necessary to determine the target audience. It is necessary to structure the message by looking at who we want to talk to and what we want to talk about. There should be continuous assessment of the beneficiary/beneficiaries to assess how well he is responding to counseling.

Ninth, no rehabilitation program will achieve its desired impact unless government works to counter the extremism dormant in the community. While the reverse of radicalization in custody is rehabilitation, the reverse of radicalization outside detention is community engagement. Ideally, the blue print for winning hearts and minds should come from debriefing and deprogramming detainees. Terrorist rehabilitation holds the key to inoculating communities against the contemporary wave of extremism and terrorism.

During rehabilitation, the counselors can elicit from the beneficiary the content to counter terrorist propaganda targeting and affecting the community. As the terrorist in custody portrays both the problem and solution, the detainee needs to be managed and handled to be useful to cure the others in the community who are also affected but undetected.

Tenth, no one can give a guarantee that a person’s mindset can be changed through rehabilitation. To ensure he will not become a contaminant upon release, it is necessary to support his gradual reintegration into society. Even before final release, the beneficiary should be placed in a half way house where he can spend time with his family and friends and remain committed to peace. To prevent rejuvenation of extremist ideas and thoughts, the counselors that helped in his transformation should remain in contact. If the milieu is hostile, the revival of earlier beliefs will lead him to violence. A classic example is Said Ali al-Shihri alias Abu Sayyaf, a detainee released from Guantanamo in November 2007, who went through the Saudi rehabilitation program.¹⁷ After he was approached and recruited by the Yemeni branch of al Qaeda, he travelled to Yemen where he was appointed deputy leader of al Qaeda in Yemen. He participated in the bombing of the U.S. Embassy in Sana in September 2008 that killed 16 people.¹⁸ Abu al-Hareth Muhammad al-Awfi alias Muhamad Attik al-Harbi, another Saudi beneficiary who joined al Qaeda in Yemen returned home after the clergy and his family spoke to him.¹⁹ As there is no methodology to read the mind or to test if the

¹⁶ For instance, in the Malaysian case, the detainees stay in dormitory. They live together and receive both group and one to one counseling.

¹⁷ Robert F. Worth: “Freed by the U.S., Saudi Becomes a Qaeda Chief”, *New York Times*, January 22, 2009 .

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ “Yemen Captures al Qaeda Commander, A former Guantanamo Detainee”, *Associated Press*, February 17, 2009.



beneficiary has transformed after treatment, there will always be lapses in judgement and assessment. High rates of recidivism will adversely impact on the reputation of the program.

Eleventh, a fully transformed beneficiary is a strategic weapon in the fight against terrorism and extremism. If successful, upon release, every beneficiary can play their role to spread the message of peace. Both in the real and cyber world, they could serve as guardians of their faith and champion of peace.

Twelfth, formulate, implement, and manage a comprehensive security framework in place to rehabilitate the detainees and inmates. This should involve both security and religious screening of staff. Dependent on the environment, it is necessary for professional and support staff to be screened routinely and if necessary continuously screen. The beneficiary should be closely monitored during counseling sessions, when with family and other visitors, and fellow detainees and inmates. If there is suspicion that a beneficiary has not fully transformed and will return to violence, he should not be released. It is necessary to understand that rehabilitation should never be the end goal but safety of the community. Early release should be regarded as a breach of security. After release, the beneficiary should be monitored to ensure that he does not return to violence. In a conflict zone, there are inherent difficulties of monitoring a terrorist that has been released. By releasing a beneficiary to a tribal elder and to the family and swearing an oath on the Koran and to a religious figure, mechanisms have been developed to enhance compliance.

4. Challenges:

There are multiple challenges in initiating, building and sustaining national programs.

First, the government should understand that religious justification was used to bring about the terrorist mind. Furthermore, government should understand that Islam is never the driver but Islam has been misinterpreted and misrepresented to legitimize violence. As such, the role of the ulema is at the core of dismantling the concept of hate and violence harbored by operational terrorists and extremist supporters. This understanding should generate willingness by every government to bring Islamic scholars and clerics - those learned and knowledgeable about Islam – to the frontline.

There must be recognition that a theologian is as important as a counter terrorism practitioner.²⁰ Without Islamic scholars and clerics, we can fight operational terrorism but not its precursor and generator, ideological extremism. However, most governments treat terrorism as a mere law enforcement issue and extremism as a non-issue. Church and state are separate in the west, the group of nations with a global reach, staying power, and discipline to fight terrorism. As such, there is reluctance in North America, Europe and Australasia, to bring in Islamic scholars and clerics to the forefront in matters of state. Government also has a difficulty of identifying the rightful scholars suitable to staff and lead the ideological fight. Without having negative thoughts about religious leaders, government must understand the ground reality and start to work with them.

²⁰ At Singapore's International Centre for Political Violence and Terrorism Research in Singapore, the specialist counter terrorism research and training center, 60% of the staff are Muslim and 25% are Islamic scholars and clerics.



Second, Islamic scholars and clerics through training and education should develop a full understanding of the ideology and psychology of detainees and inmates. The scholars and clerics know about Islam and Islamic law (sharia) but they do not know the religious understanding of the terrorists. Even if government identified the scholars and clerics with the right attitude, they must be trained. The training should cover two principal areas: first, terrorist ideologies, the linkages between ideology and operations, and second, the skills to psychological counseling, especially to listen patiently to the inmate or detainee. The Islamic scholars and clerics must relearn the Islamic concepts in Islam especially its misinterpretation and misrepresentation. They should examine the writings and speeches of ideologues of hatred and violence especially how Abu Mohamed al Maqdisi and his followers perceive Islam and Osama bin Laden's followers understand jihad as holy war.

The Islamic scholar and cleric engaged in rehabilitation is a part psychologist. In the human system, there is a link between belief and feelings. Although feelings of hatred, anger, and the resentment to the West by the terrorist have nothing to do with Islam, the ideology will support these feelings. The psychologists know how to deal with the feelings. While the heart produces the feelings, the mind controls it. It is natural to get angry but a sound mind prevents him or her from killing. About 80% of the staff of Singapore's Religious Rehabilitation Group (RRG) has completed a seven month diploma course in psychological counselling. Without a dedicated, well trained, and a motivated staff, such a program cannot succeed.

Third, without a vision, resources and a strategic direction, no program that requires a long term investment will succeed. For a rehabilitation program to be successful, a long term commitment is a must. Rehabilitation comes with the notion that a country must gain a greater understanding from others and put more resources. For instance, the Saudi Interior Ministry spent 1.7 billion riyals to construct five modern headquarters and high-tech security prisons in Riyadh, Jeddah and the eastern region, and Abha, Qassim in 2008.²¹ Prince Nayef bin Abdul Aziz, Minister of the Interior, and his son, Prince Muhammed Bin Nayef, the Assistant to the Interior Minister for Security Affairs oversaw the establishment of nine centres for rehabilitation, which began in a centre near Riyadh. In addition to the special facilities for housing families and meeting visitors, high tech class rooms and libraries for reading and studying were built. A special committee oversaw specialists in security, sports, Islamic law, social science and psychology drawn from government and university working together.

5. Guiding Principles:

Terrorist rehabilitation specifically deals with those incarcerated but have not disengaged with violence. Although not all security detainees and inmates can be rehabilitated, it is the moral responsibility of every government and well meaning citizens to advocate the establishment of rehabilitation programs in every penitentiary and detention centre from Asia, the Middle East, Africa, Europe and North America should As no one is born an extremist or terrorist, rehabilitation is the only intelligent thing to do. By transforming a terrorist into a person who actively seeks peace takes time but it has the potential to influence our threat landscape! Successful terrorist rehabilitation comes with several premises and notions,

²¹ "1.7 billion Riyals to develop Saudi prisons and rehabilitation centres for terrorists", *Arabian Business*, 2008, at <http://www.arabianbusiness.com/arabic/517622?refresh=1&r=1> .



First, there must be zero tolerance towards any promotion of hate and violence using religion as justification. By condoning the fighting in Iraq as a jihad but not at home, a program would not succeed. Only by developing, instilling and adopting the principle of zero tolerance, can there be success. From the world of drugs, a parallel can be drawn. The world failed to take action to control party drugs. As a result, party drugs have become a worldwide phenomenon. Party drugs are as harmful as any other form of drugs.

Second, terrorist rehabilitation should not be a symptomatic approach. It should be a cure for all. It should address those who are sick – those radicalized - and those who are constantly exposed to the sickness out there. Those susceptible will fall immediately. Those who are regularly bombarded with propaganda will eventually fall too. As such, any rehabilitation program should be complimented with public education and public awareness. Otherwise contamination – those who are supposed to be immune will fall wayward towards radicalization. In drug rehabilitation provides a good analogy. De-toxification of the offender includes increasing the physical aspects to make them stronger and drug counseling to prevent a return to drugs. However, as the environment is not drug free, many become repeat offenders. Unless there is larger effort to prevent contamination of the rest of the community by former terrorists or by terrorists not exposed to rehabilitation, the effort to rehabilitate terrorists will not yield the best results. A few countries have developed programs where community participation is lacking and absent. As the need of hour is to protect the community, for optimal outcome and synergy, government should works with the community. If to prevent community from being infected and prevent ideas festering within the community, the effort must be sustained and wide ranging.

Third, a successful rehabilitation program requires the support of a range of actors: endorsement at the highest level of government, community participation and a good press. Media can shape public opinion and build support across the spectrum. In many Muslim countries, the media is promoting and projecting Osama bin Laden but media has not given space to Muhammad Sayyid Tantawi.²² Many do not even know that Sheikh Tantawi is the Grand Imam of Al-Azhar Mosque and Grand Sheikh of Al-Azhar University, the highest seat of learning in Sunni Islam. As practitioners especially security officials and clergy lack access to resource, academic scholars can support their efforts. As ideology is evolving, constant research and analysis is needed to both produce and update rehabilitation manuals. Academic community generates new ideas, look at the antecedents, look at success and failure, and scan, analyse and raise potential gaps. The academic look beyond the immediate and the urgent, and provide strategic direction. For instance by reviewing detainee debriefings, academic specialists can formulate the counter ideological arguments to rebut the terrorist narrative aimed at deradicalizing the detainee as well as the community. Building a partnership between government, the Muslim community and the academia is at the heart of a successful rehabilitation program.

6. Classifying the Terrorists:

As different levels of extremism require different levels of response, government should be able to differentiate between terrorist leaders, members or operatives, and supporters and sympathizers. As there are circles of extremism, there are multiple target audiences. Counter

²² While google recorded 14 million.hits for Osama bin Laden, it only recorded 25,300 for Muhammad Sayyid Tantawi.



terrorism practitioners, Islamic scholars, and academic specialists should work together to develop a program and a syllabus that can tailor to every category from extremists that advocate and support to the terrorists that kill, maim and injure. As not all detained are identical in their understanding, it is necessary to divide them into leaders, operatives and supporters. For instance, many foot soldiers do not know ideology. But if told, "To die as a shaheed is the best thing," they will. When a terrorist is detained, he is assessed. As each of these categories requires different approaches, the detainee is categorized into high, medium and low risk.

High risk: They are mostly spiritual and operational leaders. They are usually the hardcore. They believe in the ideology and they do not want to move from it despite many counseling sessions. Such people are very few. But they had contact with and received direct inspiration from the terrorist leadership. Even though Mullah Omar never completed his religious education and Osama bin Laden had no formal religious education, many terrorists received instruction and guidance from them. They regard a poor educated Afghan or a Saudi more important than a scholar or cleric from their own country. They believe that what they believe is correct. It is necessary to use most prominent ulema to talk to them and allow them to reflect and repent. When released, they become the most susceptible to return to violence.

Medium risk: They are the operatives and the experts that form the bulk of the membership. They are active ideologically and operationally. They are full of hatred and ready to commit violence. They will always look for justification and interpretation that suits their current mindset. They are usually served long in the organization. They know the ideology and accept it. They can be rehabilitated. In a few cases, it is debated if there was genuine transformation or strategic calculation. There are cases where they tried to mislead the counselor by agreeing with the religious counselor with the intention of gaining an early release.

Low risk: They are active and passive supporters. They are mostly foot soldiers, inactive members and not involved in crimes. They do not know the ideology. They joined thinking that their peers (relatives, colleagues and friends) were fighting for Islam. They completely believe that whatever they do is justified by religion. Some provide money without realizing that their contributions have been used for purchasing arms.

After a process of assessment, the right cleric or psychologist is assigned to counsel the detainee. The detainee is continuously assessed. It is essential to identify the problem with the detainee. Is it character or dangerous ideology? Is he still sympathetic to jihadist ideology? What is his actual problem? The process of rehabilitation is long and multifaceted. Unlike in many countries, Singapore will not release a detainee unless the government is fully convinced they he does not pose a threat to the security. If a detainee or inmate is prematurely released, he is likely to participate in terrorist and extremist activity. That will risk discrediting the vital tool of rehabilitation and the program itself.

7. Towards A Global Regime:

The U.S., the nation leading the global fight against terrorism, was late in buying into the idea of rehabilitation. After 9/11, the U.S. leadership did not see rehabilitation as a solution. Although the U.S. invested expertise and resources to build a rehabilitation program in Iraq,



as a government the U.S. did not espouse the concept of rehabilitation. Building on the success of Task Force 134 in Iraq, there is some interest on the part of the U.S. to initiate a similar program by Task Force Guardian in Bagram, Afghanistan. At this point of time, there are more countries that do not believe in rehabilitation compared to the countries that embrace and promote it. A number of other countries including Israelis do not believe that terrorists can be ideologically rehabilitated.²³ Even if terrorists disengage from violence, they need to be de-radicalized. Otherwise, there will be no end to hate and violence in the Middle East! To break the cycle of violence and bring about peace, rehabilitation is a worthwhile investment and endeavor.

To make terrorist rehabilitation a global imperative, there must be agreement that rehabilitation is a part of the global solution to solve the problem. The key to establishing a global rehabilitation regime is to build a sufficient number of national rehabilitation programs. A roadmap towards establishing national programs includes establishing:

(1) Common database: An information repository – a common pool of resources – was launched by Singapore Law and Second Minister for Home Affairs K. Shanmugam at the inauguration of the first International Conference on Terrorist Rehabilitation on February 24, 2009. The p4peace portal has both a public and a restricted interface. The password verified restricted section for practitioners and scholars is a dedicated space for counter ideology content focusing on terrorist rehabilitation. This includes a database of articles, papers and other documents for use by practitioners and scholars. P4peace solicit contributions for writings by delegates and their colleagues on counter ideology focusing on rehabilitation.

(2) Exchange of personnel: Governments worldwide lacked both human expertise and material resources to start ad hoc rehabilitation initiatives and structured rehabilitation programs. One of the most effective methods to build capacity to rehabilitate terrorists is to exchange personnel. Exchange of personnel will lead to information sharing on systems, modes and best practices of terrorist rehabilitation. Capacity building helps to raise new and improve existing capabilities of detainee and inmate rehabilitation. Countries with rehabilitation programs can either attach or second their specialist staff to support countries keen to build rehabilitation programs. Likewise countries keen to build rehabilitation programs can learn from countries with rehabilitation programs. Such exchanges will also enable countries with ad hoc programs to build systematic programs and countries with no programs to initiate programs. The personnel can learn by observing inmate/detainee counselling to management of facilities and operations.

(3) Joint research, publication, education, and training: Joint research into terrorist mindset, psychology, use of religion and other areas could pave the way for collaboration in more challenging areas. For terrorist rehabilitation to be successful, all the staff of the program should be oriented. As a specialist discipline, the clerics, scholars, the psychologists, the security and intelligence professionals, prison guards, and the others servicing the program should be trained. While course on counseling skills could range from 7 months to one year, a course on counter extremism and counter terrorism could range from one week to two years. Specialist trainers or trainees can be exchanged either to impart training or to receive training. When conducting courses, countries with fully-fledged rehabilitation programs could invite staff from countries keen to initiate rehabilitation programs to participate. As the number of specialist trainers is limited, some courses could be jointly conducted. A successful

²³ Like most other countries, Israel's vocational and educational rehabilitation programs are geared towards rehabilitating convicted criminals not security detainees.



rehabilitation program requires the government, academia and community to work together. Without well trained dedicated and motivated staff a national program cannot succeed. Together with the Religious Rehabilitation Group of Singapore, the International Centre for Political Violence and Terrorism Research plans to host the first International Course on Terrorist Rehabilitation in August of 2009.

(4) Transfer of expertise and resources: Without a vision and a strategic direction, no terrorist rehabilitation program can succeed. For a rehabilitation program to be successful, a long term commitment of intellectual and material resources is a must. Rehabilitation comes with the notion that a country must gain a greater understanding from others and put more resources. The program in Egypt died a natural death because the resources were diverted. In contrast, governments from Uzbekistan to Singapore and Saudi Arabia have allocated significant resources. Although Malaysia, Indonesia, and Yemen have allocated resources, they need to have a full time dedicated specialist staff focusing exclusively on terrorist detainees and inmates. To make terrorist Rehabilitation a global imperative, wherever possible, countries need to share the expertise and resources with countries that lack them. As of 2009, Pakistan, Bangladesh, Thailand and Philippines expressed an interest to build programs. To build a global regime to rehabilitate terrorists, governments with the expertise and resources needs to pave the way and create a path for other nations. Every successful program requires a long term investment of intellectual and other resources.

(5) Sharing of experience: Every national rehabilitation program is country specific. In Saudi Arabia for instance, they look for wives, buy them cars, homes, give them jobs, and assist to start businesses. To change the mindset, there is sustained family pressure to transform. Some have made use of the benefits and gone back to violence. Instead of seeking to replicate national models, what would be useful is to draw lessons and adapt them to the specific country conditions. However, there are many common areas for collaboration from research into key Islamic concepts misinterpreted by the terrorists to how to assess progress or non-progress in rehabilitation.

(6) An international advisory council: To sustain momentum, to ensure common interest, and to create synergy, it is necessary to create an international advisory council of practitioners and scholars. The council will determine membership, set modalities and provide strategic direction to the community of terrorist rehabilitation practitioners and scholars. The council will plan and prepare for an annual international conference on terrorist rehabilitation. This conference should continue to serve as a platform to project to the world the message of rehabilitation. Formal and informal education of leaders and others of the importance of such an approach rather than incarcerating and throwing the key away until the day the terrorist is released.

To make terrorist rehabilitation a global imperative, government need to move from a cooperative to a collaborative model. While preserving their unique identities they must be willing to advance common interests. To have universal acceptance of an idea such as terrorist rehabilitation, the understanding of the community of nations especially the West is paramount. Towards a United Nations convention making it mandatory for member countries to pass legislation, the nations that constitute the U.N. needs to be convinced. It will require a step by step approach of formally and informally educating the government and the intelligentsia, building a significant number of national rehabilitation programs and initiatives, an eventually approaching the U.N. By national programs collaborating, the case can be built to make terrorist rehabilitation a global regime. A regime will enable orderly progression towards dismantling the terrorist ideology.



8. The Future:

After 9/11, the Western-led kinetic, lethal and punitive approaches have emerged as the dominant strategies to fight terrorism. These tactical and operational responses have produced mixed successes. Although several important terrorists have been killed or captured, the strategic threat has not diminished. Soon it will be ten years after the terrible attacks in New York and Washington D.C. Unless governments share and adopt non-kinetic non-lethal measures to fight terrorism and extremism, the threat will persist. The ideology driving violence including terrorism is growing. Unless the ideology in the environment and inside the minds of the terrorist is dismantled, the threat is likely to persist in the foreseeable future. Terrorist rehabilitation is a classic example of using smart power. It is neither soft nor hard power. It is a combination of integrating our laws to detain and hold but also our goodwill and judgment to correct the misled and the misguided. As no one is born an extremist or a terrorist, it is necessary to reverse the global trend of radicalization.

The science and the art of terrorist rehabilitation rest within the rubric of counter ideology. Ideological and intellectual response presents a positive and plausible avenue to create an environment that is hostile to terrorists and unfriendly to extremists. For it to be effective, it must come from the Muslim community. However, unless Muslim majority and minority governments and all communities work with and support the Muslim leaders, it is unlikely to happen. As the urgent and the immediate take priority over the important and strategic, terrorism will remain the tier-one national security threat to most countries in the foreseeable future. al Qaeda and its associated groups will continue to inculcate the Muslim world with its vicious ideology producing the next generation.

The world is at an early stage of understanding both extremism and terrorism. An evil political ideology espoused by a violent group masquerading as religious men drove youth from worldwide to flight and fight thousands of miles from home. For three decades, many participated in all facets of the global terrorist network's support activities and operations. For every active terrorist, there are thousands of active supporters and tens of thousands of passive sympathizers. As every supporter is a potential terrorist, early ideological intervention is an absolute necessity. As heightening of extremism leads to violence, approaches of engagement and legislation should be applied to prevent, deter, cure, and punish.

9. Conclusion:

Rehabilitation is a holistic program. For rehabilitation to work, community engagement is as important as the four modes of rehabilitation. The confluence of these two domains must take place to bring about successful rehabilitation. The most crucial partnership is government and community working together. As communities produce extremists and terrorists, the participation of the community in the fight against extremism is essential. Law enforcement, intelligence and militaries can help but ultimately, the community must defeat terrorism. Without community participation, where the ulema and other secular leaders take the lead, no program can succeed. There should be synergy where government works with the community elite to create an environment hostile to the terrorists and unfriendly to extremists.



The Islamic World has yet to play the frontline role in both countering extremism and its vicious by product terrorism. As religion has been misused and abused, the Muslim world looks up towards Saudi Arabia to debunk the terrorist ideology. Although there are early tell-tail signs, the Royal family, religious scholars and ulema in Saudi Arabia should give a bold mandate, resources and the direction in the Muslim World. Other strong referral points should be Egypt and Pakistan, where radical movements emerged and festered. Unless the ulema in Muslim-majority countries such as Indonesia, Bangladesh, Jordan, Algeria speak-up, a segment of the Muslim community will continue to consider Osama bin Laden, Dr. Ayman al Zawahiri, Abu Bakar Bashir, and Abu Mohomed al Maqdisi as the ulema. More than ever before, the Muslim nations are facing a grave challenge. For success, a coordinated and collective effort is needed.

In most Muslim-minority governments, the greater challenge rests with government. Muslims have little or no channels to government. As counter terrorism is within the realm of national security, if to successfully target the conceptual terrorist infrastructures, government has no option but to invite Muslim leaders, elders and the elite to work with government. Governments must take the initiative and create bridges and pathways: by opening doors, inviting participation, and making them belong to the country, their identity will become a national Muslim identity. To foster government-community partnerships towards building a viable program, government should take the lead. At the beginning, initiatives to engage the Muslims will only have the support of a handful of genuine Muslim leaders and institutions. With success and time, more volunteers will join and greater participation.

To enlist greater Muslim participation and support, the orientation of the fight should change from a tactical and operational to a more strategic footing. Rather than enforcement, it will be on an engagement footing. The very concept of terrorist rehabilitation will refocus the attention of the world to the battlefield of the mind and make them think strategic and long term. If the UN, a world body, passes a resolution on rehabilitation, more countries will pay attention. They are likely to initiate rehabilitation programs that will produce results convincing others that rehabilitation works. Similar to the countering the financing of terrorism or banning torture, a worldwide resolution to enforce rehabilitation will be regarded humanitarian particularly by the Muslim world.



LA “RESPONDABILIDAD DE PROTEGER” EN NACIONES UNIDAS Y LA DOCTRINA DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”

María-Cecilia Añaños Meza¹

Resumen:

La “responsabilidad de proteger” es un término relativamente nuevo que, desde 2005, ha logrado ser acogida en la ONU como deber de socorro a poblaciones víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Su asiento en esta organización es de significancia porque pone nuevamente a debate los paradigmas establecidos del derecho internacional positivo. Sin embargo, su concepto, alcance y límites a partir de su aceptación por los Estados ha sido poco explorado en la literatura pertinente. El presente trabajo se toma la tarea de examinar el concepto de la “responsabilidad de proteger” aprobado por la Asamblea General de la ONU y de determinar el alcance y límites de tal aceptación así como los problemas de aplicación unidos a este concepto. En un siguiente paso se tratarán los puntos controvertidos en torno a la “responsabilidad de proteger”, y por último, se realizará una apreciación crítica de la doctrina de la “responsabilidad de proteger” que inspira este concepto.

Palabras clave: Responsabilidad de proteger, documento final, cumbre mundial 2005, responsabilidad de prevenir, responsabilidad de reaccionar, responsabilidad de reconstruir, soberanía, intervención, doctrina *bellum iustum*, guerra justa, estado, comunidad internacional, poblaciones, seguridad humana, doctrina de la responsabilidad de proteger.

Title in English: “The “Responsibility to Protect” in the United Nations and the Doctrine of the “Responsibility to Protect””

Abstract:

The 'responsibility to protect' is a relatively new expression that has become accepted in the UN since 2005 as a duty to assist victim populations of serious violations of human rights. Its admittance in this organization is of importance since it again rouses discussion about the established paradigms of positive International Law. However, its concept, scope and limits from the time of its approval by UN member states have hardly been explored in relevant literature. The present paper undertakes the task of examining the concept of the 'responsibility to protect' approved by the UN General Assembly and of ascertaining its scope and limits as well as the problems of application linked with this concept. Furthermore, it will deal with the contentious items relating to the 'responsibility to protect', and finally, it will make a critical appraisal of the doctrine of the 'responsibility to protect' which inspires this concept.

Keywords: Responsibility to Protect, final document, 2005 World Summit, Responsibility to Prevent, Responsibility to React, Responsibility to Rebuild, sovereignty, intervention, Doctrine “*Bellum iustum*”, fair war, International Community, populations, human security, Doctrine of the Responsibility to Protect.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Estudio de Derecho en la Universidad Nacional de San Agustín, Perú. Magister Legum en Kiel, Alemania, especialidad de Derecho Internacional y Derecho Constitucional. Doctorado en la Universidad Carlos III de Madrid, Programa de Derechos Fundamentales. Abogada, docente y traductora. *Dirección:* Renatenweg 15 12249 Berlin, Alemania. *Email:* ceciliaan@web.de .



1. Introducción

En las relaciones internacionales no existe un tema tan polémico como el debate referido al recurso a la fuerza o la guerra. Polémica que se viene heredando de generaciones pasadas y, con bastante probabilidad, seguirá siendo materia de discusiones en el futuro siempre que se lo escoja como opción para la solución de conflictos. En esta controversia, lo que para unos el uso de la fuerza termina siendo en determinadas circunstancias “una buena causa”, es para otros una “empresa reprobable” aún contando con causas justificables. Ambos portan en sus argumentos fundamentos morales e incluso jurídicos, bien para justificarlo o prohibirlo.

La “responsabilidad de proteger”, como propuesta llevada a la ONU, pertenece al primer caso, puesto que lleva consigo un mensaje de intervención en socorro de víctimas o posibles víctimas de serias violaciones de derechos humanos. La misma puede ser considerada como un nuevo intento de consolidar la doctrina del *bellum iustum* o guerra justa y, a la vez, de asegurar a la ONU un área más de acción en el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. La “responsabilidad de proteger” apareció en la ONU vinculada a las discusiones sobre la intervención humanitaria en Kosovo y en vista de las experiencias negativas de esta organización en Somalia, Rwanda y Bosnia, tratando de dar una respuesta a la cuestión de qué hacer frente a emergencias humanitarias graves que surjan en cualquier parte del mundo. En la actualidad, ya se han dado diversos casos de emergencia humanitaria que han originado propuestas del recurso a la fuerza bajo el concepto de “responsabilidad de proteger”, como los habidos en Myanmar, Simbabwe y Sudán², hecho que nos obliga a examinar este concepto a fin de puntualizar su contenido, su posición en el sistema de la ONU, la fuerza de su mensaje y sus límites.

El objetivo de este trabajo será, pues, conocer el alcance de la “responsabilidad de proteger” en base a lo aceptado por los Estados en la ONU, sacar a luz los problemas unidos a este concepto, y por último, enfocar algunos aspectos controvertidos de la doctrina de la “responsabilidad de proteger” que inspira este concepto. Se trata aquí de un análisis de la “responsabilidad de proteger” desde la perspectiva del derecho internacional.

2. La Recepción de la “Responsabilidad de Proteger” en la ONU

La Asamblea General de la ONU incorpora la «responsabilidad de proteger» en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005³ en dos párrafos, cuyo texto constituye una

² En Myanmar, el ciclón tropical Nargis en mayo de 2008 produjo más de 100,000 víctimas y una emergencia humanitaria. Ver: “Los grandes de la EU apuestan por imponer la ayuda a Myanmar”, *El País*, 13 de mayo 2008, en

http://www.elpais.com/articulo/internacional/grandes/UE/apuestan/imponer/ayuda/Myanmar/elpepuint/20080513elpepuint_10/Tes. En Zimbabwe, la persecución de opositores por el gobierno se unió entre otras cosas a la epidemia de cólera desatada en 2008. Ver: “The United Nations and Zimbabwe. Crimes Against Humanity” *The Economist.com*, 16 de mayo 2008, en http://www.economist.com/world/mideast-africa/displaystory.cfm?story_id=11636475. En Sudán, la crisis de Darfur. Ver: O’Neill, W.: “The Responsibility to Protect Darfur”, *The Cristian Science Monitor*, 28 de mayo 2006, en <http://www.csmonitor.com/2006/0928/p09s01-coop.html>. El Consejo de Seguridad se ha apoyado ya en este concepto al tratar la crisis de Darfur. Ver: Consejo de Seguridad: “Resolución 1674”, ONU, S/RES./1674 (28 de abril 2006), en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4925.pdf>.

³ Asamblea General: “Resolución 60/1”, ONU, A/RES/60/1 (24 de octubre 2005), párr. 138-140, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021757.pdf>. Resolución confirmada por: Consejo de Seguridad: “Resolución 1674...”, *Ibid.* Con el fin de operacionalizar este concepto, el actual Secretario General Ban Ki-moon ha designado un Asesor Especial para la “responsabilidad de proteger” que



versión restringida o “adelgazada” del informe "Un concepto más amplio de la libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos" del Secretario General Kofi Annan⁴, y que se basa a su vez en dos informes:

a) „Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos“ del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio” del 1 de diciembre de 2004; informe que se refiere a una “obligación de proteger” y que, dentro del marco de reforma de la ONU, recomienda la adopción de una “norma” de la “responsabilidad de proteger”⁵, recogiendo así el concepto de la “responsabilidad de proteger” elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE).

b) “La responsabilidad de proteger” de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)⁶; informe que fue iniciado, convocado y patrocinado por el gobierno de Canadá, para dar una respuesta a las preocupaciones del Secretario General en encontrar una vía de socorro a poblaciones en estado de emergencia humanitaria. En un lenguaje sencillo y comprensible pero demasiado extenso por su carácter reiterativo, la CIISE elabora la doctrina de la “responsabilidad de proteger” que sirvió de punto de partida en los debates sobre su incorporación en la ONU.

Sin embargo, vale puntualizar que la idea de la “responsabilidad de proteger” ya estaba yacente en cierto círculo de diplomáticos de la ONU encabezados por el entonces Secretario General Kofi Annan, quien, ya comenzando el milenio, se refería de la siguiente forma:

“La intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. Pero sin duda no hay ningún principio jurídico —ni siquiera la soberanía— que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad. En los lugares en que se cometen esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional. [...] La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar.”⁷.

desde 2007 recae en la persona de Edward C. Luck y que tiene funciones complementarias a la del Asesor Especial para la prevención del genocidio y crímenes de lesa humanidad: Secretary General: “Biographical Note”, UN, Department of Public Information, News and Media Division, New York, SG/A/1120, BIO/3963 (21 de febrero 2008), at <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sga1120.doc.htm>.

⁴ Asamblea General: “Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, ONU, A/59/2005 (21 de marzo 2005), Anexo III, 7 (b), párr. 132, 135, en http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/SGReports/59_2005/a59_2005_s.pdf.

⁵ Asamblea General: “Nota del Secretario General: Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio”, ONU, A/59/565 (2 de diciembre 2004), párr. 201-203, en http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf. Grupo convocado por el Secretario General, cuya recomendación dice: “Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger [...]”, en *Ibid.*, párr. 203. Crítico Hilpold, P.: “The Duty to Protect and the Reform of the UN – A New Step in the Development of International Law?”, 10 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (2006), pp. 35-69.

⁶ Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados: “La responsabilidad de proteger”, CIISE (diciembre 2001), en <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>. Comisión compuesta de 12 miembros, en su generalidad, políticos y diplomáticos de carrera, elegidos por el gobierno de Canadá. Para la presentación de su informe al Secretario General sólo necesitó del lapso de un año.

⁷ Asamblea General: “Informe del Secretario General: Nosotros los pueblos: La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, ONU, A/54/2000, (27 de marzo 2000) párr. 219, en <http://www.un.org/spanish/documents/ga/54/a542000.pdf>. En su siguiente informe: Asamblea General; Consejo de Seguridad: “Informe del Secretario General: Prevención de los Conflictos Armados, ONU” A/55/985 -



De la lectura de todos estos informes, se observa que existe una voluntad de reforzar y dinamizar el sistema de seguridad colectiva en la ONU introduciendo conceptos como el de la “responsabilidad de proteger”. Aquí se trata de un lineamiento político que diseña una ONU en función más de “autoridad” que de “asociación” frente a sus miembros, provocando entre ambos una relación más vertical que horizontal. Ello fuerza fácticamente cambios en las normas del sistema de la ONU que pueden escapar de las intenciones, propósitos y control de la mayoría de los Estados. Por ello, es imprescindible que toda pauta política a seguir por la ONU en el futuro sea elaborada, discutida y comprendida por todos los Estados, a fin de obtener la debida aceptación, sobre todo, cuando requiere transformaciones de paradigmas establecidos. El concepto de “responsabilidad de proteger” fue desarrollado por una comisión fuera de la ONU a iniciativa privada de un Estado occidental, y luego promovido dentro de ella por el Secretario General Kofi Annan para su aprobación por la Asamblea General dentro del programa de reformas de la ONU⁸. La mayoría de los Estados no participó en su elaboración, viéndose confrontados, así, con el borrador de un concepto difuso, complejo y, además, controvertido, que a la vez era promovido por países occidentales y países amigos y afines. Este hecho, a su vez, contribuyó a las reticencias de muchos Estados frente a esta nueva construcción conceptual⁹, aún habiendo sido plasmada en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. En lo que sigue, se verá más de cerca, cuál es el significado de la “responsabilidad de proteger” cristalizada en este documento.

3. ¿Qué se Entiende por “Responsabilidad de Proteger” en la ONU?

La “responsabilidad de proteger” encuentra expresión en dos párrafos del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005¹⁰. La formulación del primero es como sigue:

« 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 la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa

S/2001/574 (7. 06.2001), párr. 6, 161, en [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/2215375b6120ac56c1256adf003f6be8/\\$FILE/N0140467.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/2215375b6120ac56c1256adf003f6be8/$FILE/N0140467.pdf), subraya también la idea de una “responsabilidad de proteger” en conexión con la prevención de conflictos y en base a las experiencias de Rwanda y la ex Yugoslavia. Son numerosas las Comisiones que él mismo crea, como el Grupo de Alto nivel sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas con su conocido “informe *Brahimi* 2000”, que recomienda el uso más efectivo de la fuerza en casos de violaciones graves de derechos humanos: Asamblea General; Consejo de Seguridad: “Report of the Panel on United Nations Peace Operations”, ONU, A/55/305-S/2000/809 (21 de agosto 2000), párr. 48, 50, p. x.

⁸ Sobre la etapa final de negociación de la Cumbre Mundial 2005, ver: Sanahuja, J. Antonio.: “La ‘Cumbre del Milenio+5’ y la gobernanza del sistema internacional: ¿Reforma o parálisis. Un informe de situación ante la Cumbre de Nueva York”, *cip-fuhem*, (sept. 2005), en http://www.almendron.com/politica/pdf/documentos/onu/cumbre_onu_02.pdf.

⁹ Dentro de los países favorecedores de la “responsabilidad de proteger” están: los miembros de la UE incluyendo España y demás países occidentales; países de Latinoamérica como Chile, México, Costa Rica, Colombia, Perú, y algunos de África y Asia. Entre los que la rechazaron están: China, Rusia, India, Egipto, Senegal, Kenia, Nigeria, Vietnam, países del Grupo Africano (AG), del Grupo de los 77 y del Movimiento de Países No Alineados. Ver: “Overview Chart of State-by-State Positions on the Responsibility to Protect”, (15 de agosto 2005), en <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/100?theme=alt4>. Ver reservas de China: “China, Position Paper on UN-Reform”, (07 de junio 2005), at http://www.reformtheun.org/index.php/government_statements/943. Ver también: Security Council: “The protection of civilians in armed conflict”, ONU, 5319th Meeting, S/PV.5319/Resumption 1 (09 de diciembre 2005), en http://www.responsibilitytoprotect.org/files/SC_POCdebate_Transcript_Morning.pdf.

¹⁰ En adelante “Documento Final”.



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. »¹¹

El mensaje de que existe una “responsabilidad de proteger” que recae en el Estado y en la “comunidad internacional” es claro. No tan claro es el contenido y alcance de la “responsabilidad de proteger”, pues el texto no precisa cómo han de entenderse los términos “responsabilidad” y “proteger”, y ello trae problemas de interpretación, en especial, en cuanto al alcance del consenso de este concepto, los que se harán notorios al momento de crear líneas de implementación en base al mismo. Aquí se hace, entonces, necesario separar claramente entre lo establecido en el Documento Final y los informes que lo promueven. El Documento Final no hace referencia ni se remite a ningún informe, de ahí que se descarte que la Asamblea General haya asumido el contenido de los informes del Secretario General o del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, o de la CIISE. Éstos sólo tienen importancia como líneas orientadoras del concepto de “responsabilidad de proteger” al momento de discutir sobre su posición dentro de la ONU y sobre su implementación. La pregunta que surge es pues, ¿Qué es lo que ha sido aceptado del concepto de “responsabilidad de proteger” en la Asamblea General?

De acuerdo a lo acordado en los dos párrafos pertinentes, se puede decir que la “responsabilidad de proteger” es el reconocimiento de los Estados, de su *deber* primario de proteger a su propia población frente al genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad; y del deber subsidiario de la comunidad internacional para evitar o impedir su realización. La misma se irradia en 3 áreas de responsabilidad: de prevenir, reaccionar y reconstruir. Aunque el Documento Final no menciona expresamente estas 3 áreas de responsabilidad, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que las ha incorporado, aunque de forma y alcance distintos, como se verá enseguida.

3.1. La “Responsabilidad de Prevenir”

En el Documento Final, los Estados asumen el deber de prevenir que se llegue a la comisión de uno o más de los crímenes enumerados, como genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad en su territorio, y han aceptado la necesidad de una prevención efectiva por medio de un servicio de ayuda de la ONU a los Estados y el desarrollo de un sistema de alerta temprana, también a cargo de la ONU. El objetivo de la prevención es, pues, evitar que la población civil caiga víctima de violaciones serias de derechos humanos resultantes de un conflicto interno. Aquí el Estado está llamado a poner en acción medidas efectivas y adecuadas a la gravedad del caso. Las mismas podrían consistir en un sistema nacional de alerta temprana o en la conformación de una comisión o grupo de expertos civiles y militares que trabajen intensivamente para sosegar -mediante técnicas pacíficas de resolución de conflictos- un conflicto desde sus raíces y así evitar su propagación o intensificación. Tal sistema nacional de alerta temprana trabajaría en sinergia con el que se genere dentro de la ONU.

Cuestiones que quedan por esclarecer son, cuál es el alcance de la “prevención”, cómo se materializará la ayuda de la ONU a los Estados y qué forma tendrá la alerta temprana de la ONU. Asimismo, debe esclarecerse, cómo se ha de repartir la responsabilidad de prevenir entre el Estado y la “comunidad internacional”, y cuál es el límite de las medidas de prevención a disposición de la “comunidad internacional”, o en otras palabras, si las medidas

¹¹ Asamblea General: “Resolución 60/1...”, *op. cit.*, párr. 138.



de prevención implican también el empleo de sanciones y el uso de la fuerza contra un Estado.

La CIISE hace algunas propuestas generales de utilidad que echan luces a algunas de estas cuestiones. Es de la opinión de dedicar mayores recursos para mejorar el sistema de alerta temprana, a fin de detectar y reconocer las amenazas o riesgos de un conflicto o “genocidio”¹². Como sistema de alerta temprana, propone la creación de una dependencia especial de la Secretaría General compuesta de expertos para recibir y analizar información sobre los conflictos, y de su descentralización a nivel regional y subregional¹³.

Estas propuestas son en principio compartidas por los Estados en su generalidad, puesto que la prevención es de beneficio general para todo Estado y para la sociedad internacional. Pero ya en el marco de la prevención aparecen puntos controvertidos en el informe de la CIISE, como el referido al empleo de un concepto amplio de “apoyo de la comunidad internacional”¹⁴, el cual incluye medidas más allá de la simple asistencia o ayuda. Así pues, contempla “iniciativas de prevención directa”, que están dadas por medidas de todo tipo, incluidas una variada gama de sanciones y ciertas medidas militares¹⁵. Problemas que se presentan están en comprender la sanción o medidas coercitivas como prevención, y si se puede hablar en este caso de medidas proporcionales, teniendo en cuenta que las sanciones pueden ocasionar graves daños a muchas personas o a parte de la población o a toda ella. Ello a parte de las dificultades para obtener la certeza de que una población está verdaderamente en peligro y para determinar el criterio requerido al pasar de una acción de ayuda a una acción coercitiva.

Los Estados en la Cumbre Mundial 2005 de la ONU han aceptado una «responsabilidad de prevenir» de la comunidad internacional usando la frase “alentar y ayudar a los Estados”¹⁶, que ha de leerse en sentido estricto, es decir, como prestación de asistencia de la “comunidad internacional” -representada en la ONU- a los Estados con el respeto íntegro de sus derechos soberanos, descartando el uso de sanciones o medidas militares. Como apoyo a esta interpretación está el requisito expreso de que las medidas de prevención sean *apropiadas y necesarias*¹⁷, asumiéndose también, que tanto una sanción como unas medidas coercitivas, incluyendo las militares, constituirían *per se* medidas no proporcionales en la fase de prevención.

La “responsabilidad de prevenir”, así entendida en el Documento Final, es la que tiene buenas perspectivas de desarrollo y consolidación dentro del sistema de la ONU porque no genera en principio controversias, no afecta bienes jurídicos de importancia de los Estados, y va en beneficio de los mismos. Es en esta dirección, en la cual la ONU debe extender su radio de acción y perfeccionarlo. De ahí que se puede decir que el núcleo central de la “responsabilidad de proteger” sea y deba ser la prevención. Para ello, la optimización de mecanismos preventivos existentes, que requerirán una reforma de los mismos, y la creación de nuevos, bajo estrictas condiciones de su necesidad, debe constituir el primer y el último paso de implementación de la “responsabilidad de proteger”.

¹² CIISE, *op. cit.*, párr. 3.15, basada en el informe Brahimi que, a la vez, sólo se refiere al sistema de alerta temprana sin precisarlo: Informe Brahimi, *op. cit.*, párr. 6 (d).

¹³ CIISE, *op. cit.*, párr. 3.10 ss.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 3.3.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 3.26 ss.

¹⁶ Documento Final, párr. 138.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 138.



3.2 La “Responsabilidad de Reaccionar”

Este segundo elemento del concepto matriz de la “responsabilidad de proteger” ha sido también adoptado en el párrafo 139 del Documento Final, que dice:

“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.”

De acuerdo al texto precedido, se puede decir que la “responsabilidad de reaccionar” es la toma de medidas colectivas de la “comunidad internacional” cuando el Estado no protege a su población de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Tales medidas pueden ser económicas, políticas, judiciales y militares. Dentro de éstas últimas está contemplada la intervención militar. La “responsabilidad de reaccionar” es una opción subsidiaria a la “responsabilidad de prevenir” y sólo se pone en juego cuando ésta ha fracasado. Asimismo, se trataría aquí de una responsabilidad dirigida directamente a la “comunidad internacional” y no al Estado responsable. Los problemas que acarrea este elemento son obvios al tratar el aspecto delicado del recurso a la fuerza, sobre el cual nos extenderemos en líneas adelante.

3.3. La “Responsabilidad de Reconstruir”

En el Documento Final no se hace mención expresa ni implícita a una “responsabilidad de reconstruir”, por lo que es atinado preguntarse si ésta ha sido asumida dentro del concepto matriz de la “responsabilidad de proteger”.

Primero se hace necesario saber, qué se entiende por “responsabilidad de reconstruir”. Para la CIISE la misma significa “ofrecer, particularmente después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.”¹⁸ De acuerdo con esta definición, la “responsabilidad de reconstruir” coincide con el concepto de “consolidación de la paz” o “construcción del Estado”, que tiene un origen más antiguo que la “responsabilidad de proteger” y se remonta al famoso informe “un programa de paz” del año 1992, elaborado por el entonces Secretario General Boutros Boutros-Ghali.

La no mención de una “responsabilidad de reconstruir” no significa que la ONU no haya asumido este concepto, por lo menos en su contenido. Por el contrario, la “responsabilidad de reconstruir” encuentra asiento en el concepto de “consolidación de la

¹⁸ CIISE, *op. cit.*, sinopsis.



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 Final¹⁹.

4. El Alcance del Concepto de la “Responsabilidad de Proteger” en la ONU

El compromiso alcanzado por los Estados sobre la “responsabilidad de proteger” y plasmado en el Documento Final es de carácter político. Como toda resolución proveniente de la Asamblea General, el mismo no es obligatorio para los Estados sino constituye, en primera instancia, *soft law*. Sin embargo, tales acuerdos de *soft law* tienen peso moral y pueden adquirir cierta fuerza política significativa y, además, convertirse a largo plazo en base de una futura norma de derecho consuetudinario internacional.

La introducción de la “responsabilidad de proteger” en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 puede considerarse como un gran éxito de sus promotores y defensores; mas este éxito se vuelve modesto al examinar lo que realmente ha sido aceptado por los Estados. Para entender los límites e implicaciones de esta recepción así como las cuestiones que surgen a raíz de la misma, es preciso ver más de cerca la “responsabilidad de proteger” en sus diferentes aspectos.

4.1. La “Responsabilidad”

Al sostenerse en el Documento Final que “cada Estado es responsable de proteger a su población”, queda abierta la pregunta de cómo ha de entenderse la “responsabilidad”, puesto que el texto indicado no lo explica. La CIISE se refiere a “responsabilidad” como “deber” e incluso como “obligación” en los distintos pasajes de su informe, lo que lleva a sostener que esta “responsabilidad” como “deber” u “obligación” no tiene que ver, en primer lugar, con el concepto de la “responsabilidad internacional por actos o hechos ilícitos de los Estados”, y por tanto, no debe confundirse con ésta. La pregunta que pende es, pues, en qué extensión debe entenderse la “responsabilidad”: ¿como fuerza vinculante, es decir, como obligación, cuya no observancia esté conectada a consecuencias jurídicas, como las sanciones internacionales; o se trata simplemente de un deber moral con cierta fuerza política? Para responder a esta cuestión, se hace necesario preguntarse primero, si la “responsabilidad” es de la misma calidad en los dos sujetos destinatarios: los Estados y la “comunidad internacional”. La respuesta parece ser negativa. Los Estados han aceptado dos tipos diferentes de responsabilidad: una primaria individual de cada Estado y otra subsidiaria colectiva de la “comunidad internacional”.

a) En cuanto a la responsabilidad primaria del Estado, ésta se circunscribe a acciones positivas y medidas de prevención y protección de la población civil frente a situaciones de carácter excepcional, las cuales caen dentro de los poderes soberanos del Estado y están sujetas a las obligaciones internacionales contraídas por éste, sobre todo, en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Dudas existen en cuanto a su fuerza obligatoria: si se trata de una obligación o de un deber moral con fuerza política. La última opción parece ser pertinente. Una responsabilidad en sentido jurídico se hace mucho más difícil de deducir ya que en el Documento Final se evitó toda referencia a una “obligación”. Es de observarse también que esta responsabilidad del Estado sólo es practicable dentro de la “responsabilidad de prevenir” y es objetiva o independiente de la culpabilidad del Estado.

¹⁹ Documento Final, párr. 97ss. Para una comprensión general de la “consolidación de la paz” en la ONU, ver: Voorhoeve, J. (2007): *From War to the Rule of Law: Peacebuilding after violent conflicts*, Amsterdam, Amsterdam Univ. Press.



Puesto que la “responsabilidad de proteger” impone un deber –la protección- y prevé una consecuencia –la intervención- en caso de incumplimiento, sin presuponer la violación de otras normas del derecho internacional por parte del Estado afectado, puede decirse que la misma aspira a constituirse en una nueva norma jurídica de carácter material o primario. Nótese también que la consecuencia –la intervención- no es estrictamente jurídica sino de carácter político, por no estar sujeta al régimen de responsabilidad internacional²⁰, esto es, a sus criterios jurídicos propios, ni a mecanismos de control y procedimiento.

Con ello se puede ver que el concepto de “responsabilidad de proteger” que los Estados han asumido, no tiene conexión con las normas de la “responsabilidad internacional de los Estados por actos o hechos ilícitos”, ni su incumplimiento daría directamente paso al régimen de responsabilidad internacional, sino a la intervención, lo que le daría a la vez una validez independiente y paralela frente al régimen de responsabilidad internacional.²¹ Una posible tarea del futuro sería canalizar este concepto al régimen de responsabilidad internacional para hacerlo jurídicamente viable, lo que le implicaría a su vez serias restricciones dentro del derecho internacional positivo. Por lo pronto, el desarrollo de “concepto” a “norma” de la “responsabilidad de proteger” es tan incierto, que hace prematuro analizar sus implicancias técnicas en el derecho internacional.

b) En cuanto a la responsabilidad de la “comunidad internacional”, su carácter es mucho más claro. Se trata de un deber moral que puede dar lugar a ciertas consecuencias políticas, y no de una obligación jurídica²². Este deber se concretiza en las medidas que confiere el capítulo VI y VII de la Carta de la ONU, que empiezan con medidas diplomáticas, pasan por las sanciones y se extienden al uso de la fuerza. Se nota además, que el campo de acción de la llamada “comunidad internacional” es mucho más amplio que el del Estado. Aquella posee una responsabilidad complementaria a la del Estado en la “responsabilidad de prevenir” y “responsabilidad de reconstruir”. Pero a ella sola se le conferiría la “responsabilidad de reaccionar”, que entra en acción en caso del no cumplimiento del Estado con su “responsabilidad de proteger” y reviste el carácter de intervención, sanción y el recurso a la fuerza.

²⁰ Las normas de la responsabilidad internacional son secundarias y de carácter eminentemente reparatorio, ver: Pastor Ridruejo, J.A. (1998): *Curso de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, p. 595; no están destinadas a sancionar o penalizar la violación del derecho internacional, y las condiciones para establecer esta responsabilidad son estrictas: la existencia de una violación, de un daño y de una relación causal entre el autor y el daño, ello a parte de basarse este régimen en el principio de igualdad soberana de los Estados. De acuerdo a esto, una violación de normas perentorias y de obligaciones *erga omnes* no conlleva al reconocimiento de intervenciones y del uso de la fuerza contra el Estado violador, sino a que cualquier Estado no afectado esté facultado a invocar la responsabilidad del transgresor y reclamar la cesación de la violación y la reparación al Estado violado o beneficiarios: “Proyecto de artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, CDI, A/56/10, (2001), Art. 48.

²¹ López-Jacoiste Díaz, E. (2005): “La Responsabilidad de Proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación”, *Anuario Español de Derecho Internacional* vol. XXII (2005), 285/312, p. 285, para quien la “responsabilidad de proteger” constituye una norma primaria cuyo incumplimiento daría lugar al régimen de responsabilidad internacional, *Ibíd.* Stahn, C.: “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?” *The American Journal of International Affairs*, vol. 101, No 1. (Jan. 2007), p. 101, 117, por el contrario, es escéptico, tanto de la normatividad como de la calidad de norma jurídica primaria de la “responsabilidad de proteger” debido a su ambigüedad, *Ibíd.*

²² La CIISE propuso tal responsabilidad como “obligación” sin precisar en su alcance y consecuencias, CIISE, (n.5), párr. 201. En el Documento Final el término “obligación” es sustituido por el de “responsabilidad” de la Comunidad Internacional precisamente para evitar darle connotaciones jurídicas. Ver modificaciones pertinentes del proyecto revisado del Documento Final de la Cumbre 2005: “Changes between the Revised Draft Outcome Document (Ping III, 10 August) and the 2005 World Summit Outcome” (15 September), at <http://www.reformtheun.org/index.php/articles/1662%3E>.



4.2. Los Fines

El fin de la „responsabilidad de proteger”, configurado en el Documento Final, es la prevención y la detención de los cuatro crímenes indicados, a saber, crímenes de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad; de ahí que revista un carácter puramente humanitario. Se trata de un fin *prima facie* bueno, sobre el que existe indudablemente un consenso.

Sin embargo, el fin humanitario es difícil de determinar en la práctica internacional y, sobre todo, de diferenciarlo de otros fines como los de expansión, geo-estratégicos o económicos, los cuales no constituyen una quimera en la imaginación de algunos temerosos de estas intervenciones, sino son realidades de la vida política internacional pasada y presente, y comprobadas por la historia. Existe, pues, una necesidad de poner bajo examen los fines humanitarios en empresas de intervención. El fin humanitario puede indagarse con un examen del empleo y alcance de los medios empleados, así como de las consecuencias directas e indirectas, a corto y a largo plazo, de las actuaciones de intervención, incluyendo en el examen, las políticas y decisiones nacionales de los Estados actores; tarea que es descuidada, sobre todo por los defensores de intervenciones humanitarias, a lo que al final ello se deja a la valoración subjetiva de cada Estado y de la opinión pública internacional.

Debe recordarse también que los fines humanitarios no están automáticamente garantizados por el hecho de ser la ONU la que intervenga a nombre de la “comunidad internacional”. Aún contando con personalidad jurídica internacional²³, la ONU no es más que la suma de sus miembros en su actuación práctica, puesto en otras palabras, es tan sólo el foro de negociación de políticas internacionales –e incluso nacionales- de los Estados miembros, quienes accionan representando y defendiendo sus propios intereses, y es un reflejo fiel del desbalance y asimetrías de poder de los Estados. El ejemplo más resaltante es el Consejo de Seguridad.

4.3. Los Casos

En el Documento Final se enumera cuatro casos en los cuales la “responsabilidad de proteger” es aplicable: genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad; especificación que debe interpretarse como taxativa, sin permitir otros casos a parte de los mencionados²⁴. Se trata de delitos graves que generalmente se cometen en el contexto de un conflicto armado, y que han sido objeto de regulación específica en normas de derechos humanos, como la Convención para la Prevención y Sanción del delito de Genocidio, así como en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Mas lo que está en juego en la “responsabilidad de proteger” no es la persecución penal de estos crímenes, sino la intervención de la “comunidad internacional” para impedir o evitar que ocurran cuando el Estado falla en la protección. Para ello, el Consejo de Seguridad está facultado a determinar la existencia de uno o más de estos crímenes dentro del marco de la seguridad colectiva de la Carta, esto es, tendrá que considerar los mismos como “amenaza a la paz”, como lo exige el Art 39 de la Carta, debiendo, además, estimar de inadecuados los medios pacíficos, contar con la evidencia de que las autoridades nacionales no protegen a su

²³ Tribunal de Justicia Internacional (TJI): “Reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas”, Dictamen, ICJ Reports (1949), p. 174.

²⁴ Documento Final, *op. cit.*, párr. 138-140. Ver también: “Changes between the Revised Draft Outcome...”, *op. cit.*



población, y emplear medidas proporcionales. Requisitos éstos últimos que tendrán que ser concretizados mediante un procedimiento determinado para evitar su libre interpretación.

Asimismo, en el marco de la amplia facultad conferida al Consejo de Seguridad para mantener la paz y la seguridad internacional, se encuentra uno de los problemas jurídicos más serios para la aplicación de la “responsabilidad de proteger”: la determinación misma de estos crímenes –de por sí gravísimos- está expuesta a una instancia política, y por último, a la apreciación subjetiva de cualquier sujeto. Se trata aquí de tipos penales que, en virtud del principio de seguridad jurídica y en resguardo de las garantías procesales del individuo, sólo deben ser determinados por una instancia judicial competente, esto es, un Tribunal o una Corte dentro de un procedimiento jurídico establecido. Su determinación por un ente extrajudicial, sea un gobierno, una organización internacional u organización no gubernamental, aún contando con seriedad fehaciente, acarrea necesariamente la instrumentalización de los mismos, pudiendo servir fácilmente de herramienta útil de intereses políticos en la arena internacional. Unido a este problema está la valoración extrajudicial de las fuentes de información, que deben ser fidedignas y neutrales, pero que en la práctica también están expuestas a manipulación.

Para evitar, o por lo menos reducir estos problemas, se haría necesario establecer una comisión de investigación de expertos independientes como órgano especializado del Consejo de Derechos Humanos, dotado de un procedimiento determinado para filtrar y valorizar la información, así como para suministrarse activamente de fuentes complementarias de información, y trabajar en estrecha cooperación con una futura Oficina de Alerta Temprana a cargo del Secretario General. Todo ello en el nivel de la prevención. Su labor se equipararía a la de los Procedimientos Especiales y el Procedimiento de Denuncia desarrollados por la extinta Comisión de Derechos Humanos de la ONU y retomados por el Consejo de Derechos Humanos²⁵. La activación del Consejo de Seguridad sólo debe ser considerada como última opción, después de declararse infructuosa la solución diplomática.

4.4 Los Beneficiarios

Dentro del concepto de la “responsabilidad de proteger” tampoco existe claridad sobre la determinación de los beneficiarios y el título que poseen. En el Documento Final se hace referencias reiteradas al término « población »²⁶. ¿Cómo se lo ha de entender entonces? En un sentido amplio “población” constituye un conjunto de personas que habitan la Tierra o cualquier división geográfica de ella²⁷. En un sentido más estricto, es equiparable a “población civil” o conjunto de personas que se hallan dentro de un territorio estatal y que no toman parte directa en un conflicto armado -sea cual fuere su origen o status. Esta última acepción parece ser la adoptada por los Estados, puesto que se trata de socorrer a personas que, por su posición débil y desventajosa en un conflicto armado, pueden caer fácilmente en víctimas de una o más partes “combatientes”. Problemas visibles aparecen precisamente en conflictos armados internos, donde la distinción entre población civil y combatientes es, a primera vista, prácticamente imposible. Una determinación errónea de combatientes por población civil resulta ser fatal para la seguridad y paz internacional, como lo demuestra el lamentable ejemplo de Racak, que fue el detonador para la intervención militar de la OTAN

²⁵ A esto Ver: Añaños Meza, M. Cecilia: “El Consejo de Derechos Humanos de la ONU. ¿Un avance en el desarrollo de los derechos humanos?”, *Sistema*, No. 206 (Sept. 2008), p. 66.

²⁶ La versión en inglés se refiere a “populations”, ver: Asamblea General: “Resolución 60/1...”, *op. cit.*

²⁷ Diccionario de la Lengua Española (1992), II T., Real Academia Española, XXI Ed., Madrid.



contra Serbia²⁸. Lo mismo vale para una determinación errónea de población civil por combatientes.

En lo referente al título que poseen, se trata de un grupo o colectivo beneficiario de la “responsabilidad de proteger” sin corresponderle un derecho subjetivo de protección que pueda reclamarse, puesto que correlativamente el Estado y, sobre todo, la “comunidad internacional”, sólo poseen un deber moral de protección. Con esto no se niega todas las obligaciones emanadas de normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que tienen los Estados y que existen independientemente de la existencia de una “responsabilidad de proteger”, cuya violación da lugar, en todo caso, a la responsabilidad internacional del Estado por actos u hechos ilícitos y/o responsabilidad penal individual. Asimismo, vale también diferenciar la “responsabilidad de proteger” con el derecho de autodeterminación de los pueblos; éste último constituye una norma de derecho consuetudinario con carácter de *ius cogens*, que -a diferencia de la “responsabilidad de proteger”- sí otorga derechos subjetivos. Ésta sólo coincidiría con aquél al aplicarse a casos de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos que alcance el nivel de uno de los cuatro crímenes indicados, y que, por ejemplo, justifiquen un derecho de secesión con la correspondiente ayuda internacional.

4.5. Destinatarios

Son destinatarios de la “responsabilidad de proteger” los Estados y la “comunidad internacional” en una constelación variable, según se trate de una responsabilidad de prevenir, reaccionar o de reconstruir, como ha sido indicado líneas arriba.

a) El Estado es el destinatario originario o primario de la “responsabilidad de proteger”. Esta idea no es nada nueva sino la confirmación expresa de una de las funciones más importantes de los Estados: velar por la seguridad, existencia y bienestar de los individuos y de la población que se encuentra en su territorio. Éstos a su vez están revestidos de derechos individuales que pueden hacer valer ante aquél o instancias internacionales.

Sin embargo, precisamente en cuanto a su primer destinatario, el Estado, la “responsabilidad de proteger”, de convertirse en norma *iusinternacional*, desplegaría consecuencias distintas sobre los Estados que no sólo tienden a perpetuar la situación de desigualdad fáctica entre ellos, sino a aumentarla, poniendo a disposición de países ricos y emergentes un instrumento más de expansión económica, política, militar y cultural. Una primera consecuencia fáctica sería el desarrollo técnico y perfeccionamiento de la capacidad militar de estos países conectado con el aumento de la exportación de sus servicios civiles y

²⁸ Se trata de la llamada “masacre de Racak” del 15 de enero de 1999. Según fuentes oficiales de miembros de la OTAN, se intervino para “impedir la carnicería de los soldados serbios a la población kosovo-albana en Kosovo y evitar una catástrofe humanitaria” después de haber considerado los cuerpos encontrados en Racak como pertenecientes a personas civiles ejecutadas. Las investigaciones sobre Racak revelan que no hubo una “masacre”, que fuerzas del ELK estuvieron allí presentes, que los cuerpos encontrados pertenecían a miembros del ELK y probablemente murieron en combate con las fuerzas militares serbias, habiendo existido también bajas serbias. A esto ver: Ranta, Helena; Rainio, Juha; Lalu, Kaisa & Penttilä, Antti: “Forensic osteological investigations in Kosovo”, *Forensic Science International*, vol. 121, no. 3 (2001). Los médicos forenses examinaron 40 cadáveres encontrados en Racak y concluyen que no existen pruebas de que civiles albanos desarmados hayan sido ejecutados por fuerzas serbias. Ver también: Klarin, Mirko: “ANALYSIS: Tribunal Judges Restrict Racak Evidence”, *Institute for War and Peace Reporting (IWPP)*, 15 October, 2009, at http://www.iwpr.net/?p=tri&s=f&o=165245&apc_state=henitri2002. Ver también O’Connell, M.E.: “American Hyper-Sovereignty from Kosovo to the “Global War on Terror”, in Bothe/O’Connell/Ronzitti (ed.) (2005): *Redefining Sovereignty*, Ardsley, New York, Transnational Publ., p. 130.



militares –lo que, a su vez, aseguraría más puestos de trabajo para sus habitantes, y por último, mayor beneficio económico. Por otro lado, la “responsabilidad de proteger” sólo sería aplicable a países pobres del Tercer Mundo o países en confrontación con potencias occidentales²⁹, e imposible a las grandes potencias, en especial, a las que tienen derecho de veto, como así lo admiten, e incluso aconsejan sus defensores³⁰. Todo ello mermaría en su neutralidad y objetividad como norma, con la consecuencia de beneficiar a los Estados intervinientes y afectar a los intervenidos en sus intereses y bienes jurídicos. Tal relación vertical entre los Estados cimienta las relaciones injustas entre el Norte y el Sur, entre ricos y pobres, agravadas ya con la globalización. Ello riñe indudablemente con el principio de igualdad soberana del Art. 2(1) de la Carta.

b) La “comunidad internacional”, con su responsabilidad supletoria, está llamada a actuar cuando el Estado falla con su “responsabilidad de proteger” y asume, además, un rol crucial en la “responsabilidad de reaccionar”. Pero el término “comunidad internacional” es problemático por su imprecisión, a pesar de su uso frecuente y generalizado, en especial, a nivel de la ONU³¹; hecho que hace pertinente la formulación de las siguientes preguntas: ¿Es la comunidad internacional un ente definido con una voluntad determinada? ¿Quiénes la conforman: todos los Estados y organizaciones internacionales, o sólo algunos Estados y algunos sujetos de derecho internacional? ¿Quiénes la representan o actúan a nombre de ella? El derecho internacional no ha encontrado aún respuestas claras a estas cuestiones. Sólo está claro que el concepto de “comunidad internacional” aparece en el derecho internacional ligado a las nociones de normas de *ius cogens* y obligaciones *erga omnes* que encuentran expresión en el régimen de la responsabilidad internacional. Su status jurídico en el derecho internacional no ha sido suficientemente investigado, resultando ser, además, controvertido dentro del escaso estudio encontrado sobre el mismo. A diferencia del Estado, la “comunidad internacional” no es un ente político definido, ni menos puede concretizarse en ella una voluntad y, por tanto, no constituye un sujeto de derecho internacional con derechos u obligaciones internacionales³². Debido a su falta de definición y concretización aparece el problema de su instrumentalización, en especial, por potencias occidentales que utilizan con frecuencia este término para dar mayor legitimación a sus acciones³³. Si se le va a dar a la

²⁹ La misma ya ha sido invocada por políticos occidentales contra regímenes molestos como los de Myanmar, Zimbabue, Sudán, Corea del Norte: ver nota 1. Curiosamente se observó un silencio “occidental” en la crisis humanitaria de los palestinos en la Franja de Gaza durante la operación militar israelí “hierro fundido” (27.12.2008 -17.01.2009). Estos hechos nutren la sospecha de que se trata de un instrumento más al servicio de las políticas exteriores de las grandes potencias occidentales.

³⁰ CIISE, *op. cit.*, párr. 4.42; López-Jacoiste Díaz, *op. cit.*, p. 303; Thakur, Ramesh (2006): *The United Nations, Peace and Security. From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 258.

³¹ A esto más extenso Paulus, A. (2001): *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht*, München, Beck, p. 2.

³² Así Empell, H-M. (2003): *Die Staatengemeinschaftsnormen und ihre Durchsetzung*, Heidelberg, FEST, p. 429. Paulus, A., *op. cit.*, p. 329,381, para quien la comunidad internacional es un sujeto de derecho internacional pero sin la capacidad de negociar.

³³ Países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, etc., en sus actuaciones de política exterior. Tanto los miembros de la OTAN como la OTAN como organización, sostuvieron estar actuando en nombre de la “comunidad internacional” en su intervención militar contra Serbia. Ver: Declaración del canciller alemán Gerhard Schröder sobre la situación en Kosovo: “Erklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Lage im Kosovo”, *Glasnost*, 24 de marzo 1999, en <http://www.glasnost.de/kosovo/990324schroeder.html> y declaración de la OTAN del 30 de enero de 1999 sobre Kosovo: North Atlantic Council: “Statement by the North Atlantic Council on Kosovo”, NATO, 20 de enero, 2009, en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27459.htm. Se trata aquí de la apropiación de este concepto sin existir un convenio de representación de todos los Estados y sin estar involucrados la mayoría de ellos en las empresas intervencionistas. Más crítico: Ayoob, M.: “Humanitarian Intervention and State Sovereignty”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 6, no. 1 (spring 2002), p. 91.



comunidad internacional una tarea de responsabilidad, como a un sujeto de derecho internacional, habrá primero que trabajar en definirla y concretizarla o materializarla, contando para tal labor con la participación de todos los Estados -teniendo en cuenta que la población mundial está representada en ellos.

4.6. La Cuestión de la Autoridad

Dentro del concepto de la “responsabilidad de proteger” el Estado goza de cierta prerrogativa como primera autoridad, por lo menos en lo referente a la “responsabilidad de prevenir”. Teniendo el Estado una responsabilidad primaria de velar por seguridad, existencia y bienestar de su población, posee también -de acuerdo al principio tradicional de soberanía estatal- la facultad de determinar un estado de emergencia humanitaria y reaccionar adecuadamente frente a ella. El Consejo de Seguridad aparece, entonces, como una instancia vigilante de la actuación del Estado y con la facultad de actuar en las 3 áreas de la “responsabilidad de proteger”, aunque de forma y alcance distintos. En la fase de prevención, está facultado para actuar bajo el cap. VI; y en las de reacción y reconstrucción, bajo los cap. VI y VII de la Carta de la ONU. En la fase de reacción hace la función de autoridad principal pero no única. Las organizaciones regionales poseen también la facultad de “reaccionar”, siempre y cuando se ciñan en su actuar a las prescripciones de la Carta, esto es, al cap. VIII y en coordinación y cooperación con el Consejo de Seguridad.

Más allá de estas aserciones de *lege lata*, que facultan al Consejo de Seguridad actuar bajo un nuevo concepto dentro de los parámetros existentes de la Carta, y que constituyen una solución necesaria en el estado actual del sistema internacional, queda en pie la cuestión moral de si el Consejo de Seguridad puede ser considerado, de forma fiable, como el representante de la llamada “comunidad internacional”. El goce del monopolio del recurso a la fuerza no implica automáticamente que posea un título de representación de ella. Por tratarse de un órgano altamente político y de poder, sus decisiones tienen también este carácter, y no se podrá esperar siempre decisiones correctas sino oportunas e incluso arbitrarias y selectivas. Esta situación viene empeorada con la ausencia de control de sus decisiones y actuaciones. La propuesta de un código de conducta de los 5 miembros permanentes, en el que se desiste al derecho de veto para asegurar la actividad del Consejo de Seguridad³⁴, no solucionaría estos problemas, sino los aumentaría; y es, además, tan ilusoria como indeseable, pues Estados como China y Rusia, no desistirán al veto precisamente para un concepto como el de la “responsabilidad de proteger” que les es sospechoso, entre otras cosas, por su fácil instrumentalización por las grandes potencias occidentales. Ni tampoco éstas –en especial Estados Unidos- accederían al mismo al tener a la vista un país como Israel que goza de su protección. Asimismo, un desistimiento expreso al veto conllevaría probablemente a un accionismo desenfrenado del Consejo de Seguridad, con los peligros de escalación y agravación de crisis que afectarían la paz y seguridad internacional. Baste recordar los efectos calamitosos para todas las partes del conflicto de la misión de paz UNOSOM II de 1993 en Somalia.

³⁴ La CIISE propone que el Consejo de Seguridad se obligue a examinar sin demora toda solicitud de intervención basadas en denuncias, y a renunciar “de mutuo acuerdo a ejercer su derecho de veto en asuntos que no comprometan sus intereses vitales”, CIISE, *op. cit.*, Sinopsis, párr. 6.21. Ver también: Gutiérrez Espada, Cesáreo: “El ‘uso de la fuerza’ en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas preparatorio de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (septiembre de 2005), *Revista Electrónica de Estudios internacionales*, no. 10 (2005), p. 18 [http://www.reei.org/reei%2010/C.GutierrezEspada\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/C.GutierrezEspada(reei10).pdf) , quien propone la adopción de una “doctrina” para establecer las condiciones y parámetros de intervención en el Consejo de Seguridad.



En todo caso, la Asamblea General de la ONU -por estar compuesta de todos los Estados miembros- es el órgano más representativo de la sociedad internacional que se tiene en la práctica. Su papel en cuanto a la “responsabilidad de proteger” sería supletorio al del Consejo de Seguridad, es decir, en caso de inacción de éste, aquella podría tomar decisiones frente a una emergencia humanitaria y organizar medidas colectivas de forma voluntaria. Para ello se haría necesaria la reactivación de la Declaración de la Asamblea General “Unión pro Paz”³⁵. Sin embargo, el recurso a medidas colectivas en base al procedimiento establecido en esta Declaración perdió sentido con la Caída del Muro de Berlín, ello debido al desbloqueo de las decisiones del Consejo de Seguridad. Su reactivación es saludable pero impracticable en el presente.

5. Cuestiones Controvertidas de la “Responsabilidad de Proteger”

Un acercamiento al contenido de la “responsabilidad de proteger” plantea interrogantes de concreción y conlleva a algunos problemas de aplicación, como se ha visto en líneas anteriores. Mas existen tres cuestiones en torno a la “responsabilidad de proteger” que son objeto de dura controversia y que es necesario tratarlas.

5.1. ¿Un Nuevo Concepto de Soberanía Estatal?

La “responsabilidad de proteger” presentada por sus promotores y defensores, postula una nueva concepción de soberanía que tiene como fin la protección humana. La soberanía, así entendida, equivale a responsabilidad en el doble sentido de respetar las soberanías de otros Estados y los derechos humanos de la propia población³⁶. En ambos casos se trata de un “deber” u “obligación” y, además, de un derecho condicional, dependiente del respeto de los derechos humanos – lo que la diferenciaría de su concepción tradicional que la considera como un fin en sí mismo, como absoluta y exclusiva. La CIISE proporciona algunas razones que fundamentarían la modificación del concepto de soberanía, como el cambio de la naturaleza de los conflictos armados, la proporción elevada de víctimas civiles y la práctica de los Estados³⁷.

La idea de que la soberanía conlleva también responsabilidades y obligaciones, no es nueva, sino ha sido una constante en el derecho internacional moderno. Ya entrando el siglo XX, el concepto de soberanía absoluta había ido cediendo frente al de soberanía relativa, y este hecho se agudizó aún más, al término de la II Guerra Mundial. Para ello sólo hace falta referirse a las opiniones de Alejandro Álvarez como juez de la Corte Internacional de Justicia entre 1946 y 1955, quien no sólo entendía la soberanía como la dotación de derechos sino, además, como la imposición de limitaciones por la sociedad internacional en pro del interés

³⁵ Asamblea General: “Resolución 377 (V): Declaración “Unión pro Paz”, ONU, A/RES/377 (3 de noviembre 1950).

³⁶ CIISE, *op. cit.*, párr. 1.35. La soberanía como responsabilidad se inspira en la frase “State sovereignty derives from individual rights”, Tesón, Fernando R. (1988): *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Ardsley, New York, Transnational Publ., p. 147. También: Deng, Francis M., et al. (1996): *Sovereignty als Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington D.C., Brookings Institution Press, para quienes el avance de los valores democráticos y de derechos humanos ha traído consigo la erosión del concepto tradicional de soberanía. Consecuentemente ésta debe ser legítima y es la responsabilidad la que la da legitimidad: *Ibid.*, p. xiii, xvii. También Thakur, *op. cit.*, p. 251. Llevando al extremo estas ideas se intenta introducir en la ONU un concepto de « soberanía individual » (de los individuos), ver: CIISE, *op. cit.*, párr. 2.13.

³⁷ CIISE, *op. cit.*, párr. 1.16 ss.; 1.33, párr. 2.15.



general³⁸. Asimismo, la Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados -Res. 2625 (XXV) de 1970- hace referencia a los deberes de los Estados en el contexto de la soberanía estatal. Así pues, la noción de soberanía imperante en el siglo XX -que para la CIISE es tradicional- se ha entendido constantemente de forma relativa, no absoluta. Entonces, no se entiende por qué la CIISE emplea un concepto restringido y superado de soberanía para rebatirla: como libertad e independencia del derecho o “poder ilimitado”. En todo el siglo XX la soberanía ha sufrido crecientes limitaciones a medida que se ha ido expandiendo el campo de regulación del derecho internacional. Con el crecimiento de la regulación internacional, han aumentado también las obligaciones y deberes de los Estados, trayendo como consecuencia, la reducción del campo de acción de la soberanía, sin afectar su contenido. Si existe una obligación de los Estados de proteger a sus poblaciones de crímenes graves, es debido al crecimiento de la normatividad internacional, sobre todo, en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y no en virtud de un nuevo concepto de soberanía implícito en la “responsabilidad de proteger”.

Aún con las limitaciones sufridas por el crecimiento de la normatividad internacional, el concepto de soberanía no ha cambiado de contenido dentro del derecho internacional³⁹, pero sí se trata de un concepto complejo con diversas acepciones. En primer lugar, la soberanía conforma la base constituyente del ordenamiento jurídico internacional⁴⁰. En segundo lugar, es el status jurídico fundamental de un Estado, de no estar sujeto dentro de su jurisdicción territorial, a la jurisdicción gubernamental, ejecutiva, legislativa o judicial de un Estado o de un derecho extranjero que no sea el derecho internacional público⁴¹. En tercer lugar, se la comprende también como un principio fundamental del derecho internacional, el cual está garantizado en la Carta de la ONU en la forma de “igualdad soberana” de los Estados. De este principio emanan otros principios y normas, como el de la no intervención, la prohibición del recurso a la fuerza y el derecho de autodeterminación de los pueblos. Pese a sus diferentes acepciones y alcances, que llevan al manejo hasta incluso contradictorio de la soberanía estatal, ésta cumple una función esencial en el derecho internacional, y es la de garantizar la libertad e independencia de todos los Estados en sus relaciones, y de

³⁸ Ello bajo su concepción de un nuevo derecho internacional emergente entonces. Ver: General Assembly: “Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion”, ONU (03 de marzo 1950), Opinión Disidente de M. Álvarez, apart. II, p. 13 ss, accesible en <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=31&case=9&code=gaun&p3=4>. Sobre el idealismo de Álvarez, ver: Koskenniemi, M. (1989): *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, Helsinki, Finnish Lawyers’ Publishing Company, p. 181.

³⁹ A diferencia de la CIISE, quien sostiene que el concepto de soberanía ha sufrido cambios fundamentales. En su informe parece haber una confusión en el plano descriptivo y prescriptivo porque se trató de reflejar el derecho existente pero en realidad se fue mucho más allá, vid. Hilpold, P., *op. cit.*, p. 62; ver también Newman quien además observa que la práctica internacional y el derecho internacional indican que el principio de no intervención y la noción convencional de soberanía externa están vivos y gozan de buen estado: Newman, E.: “Humanitarian Intervention, Legality and Legitimacy”, *The International Journal of Human Rights*, no. 6 (2002), p. 118.

⁴⁰ Caso Concerniente a las Actividades Militares y Paramilitares dentro y contra Nicaragua: Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), ICJ Reports, 1986, párr. 202; Asamblea General: “Resolución 2625 (XXV): Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación de Conformidad con la Carta de Derechos de las Naciones Unidas”, ONU (24 de octubre 1970); Tribunal Internacional de Justicia (TIJ): “Dictamen sobre la legalidad de armas nucleares”, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, p. 226, párr. 21. Ver también Carrillo Salcedo, J. A. (1976): *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Madrid, Ed. Tecnos, p. 90, 95.

⁴¹ Steinberger, Hermann & Bernhardt, Rudolf (Ed.) (2000): “Sovereignty”, *EPIL* 4, Amsterdam: North-Holland, Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, p. 511. Carrillo Salcedo, *op. cit.*, p. 96.



resguardarlos de ingerencias o dominio extranjero, lo que a su vez repercute en beneficio de sus poblaciones y habitantes, contribuyendo así al mantenimiento del orden y la paz internacional.

La novedad en la propuesta de la CIISE consiste en su interferencia en el concepto mismo de soberanía, el cual se ha forjado mediante la historia y está siendo sujeto a adaptaciones dentro del derecho internacional actual. Interferencia que afecta sustantivamente su núcleo esencial porque lo reduce a obligación, y con ello, provoca su transformación en otra cosa distinta de lo que es, esto es, en servidor del individuo, con la consecuencia de su desnaturalización hasta el punto de derogarlo sigilosamente. Se trata, pues, de un asalto a su estructura interna, y con ello, su propuesta no sólo va mucho más lejos del proceso histórico de formación y desarrollo de este concepto, sino es también más agresiva que la doctrina de la intervención humanitaria, si se tiene en cuenta, además, que la CIISE intentó conciliar la soberanía e intervención, sin demorar en preferir ésta a costa de aquélla. Las consecuencias resultantes de tal propuesta para el derecho internacional serían enormes: su cambio de paradigma –de un derecho de coordinación a uno jerárquico–, lo que a la vez conllevaría al fenecimiento del derecho internacional existente. En realidad, no se hacía necesario recurrir a una manipulación de este concepto para elaborar la “responsabilidad de proteger”, pues ésta pudo haberse basado directamente en todo el complejo normativo internacional de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y la CIISE pudo haber presentado fundamentos convincentes de la preeminencia de la protección del individuo sobre la soberanía estatal en casos de emergencias humanitarias.

Aquí es oportuno preguntarse si el nuevo concepto de soberanía, esto es, como “responsabilidad”, ha sido también asumido en el Documento Final. Teniendo en cuenta de que se trata de un concepto trascendental para el derecho internacional, el cambio de su noción debe constar expresamente en el mismo. El documento Final, sin embargo, no hace referencia alguna a la soberanía en el contexto de la “responsabilidad de proteger”, por lo que este silencio debe interpretarse como una respuesta negativa al cambio. Los Estados no han endosado el nuevo concepto de soberanía contenido en la doctrina de la “responsabilidad de proteger” de la CIISE. Prueba de ello constituye, por un lado, la mención expresa en el párrafo 139 de actuar “de conformidad con la Carta” y de tener en cuenta los principios de la Carta y del derecho internacional al examinar la “responsabilidad de proteger”. Por el otro, el mismo documento confirma expresamente el principio de igualdad soberana del Art. 2(1) de la Carta y el de la soberanía de los Estados⁴². Por ello, es incierto hablar de una nueva comprensión de la soberanía a partir del mismo. Los Estados han optado llanamente por equilibrar, tanto la soberanía –en su acepción tradicional o convencional– como la protección de los derechos humanos, sin tener que hacer modificaciones en el concepto de aquélla⁴³. El

⁴² “Reafirmamos nuestra determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a preservar la igualdad soberana de todos los Estados, respetar su integridad territorial e independencia política [...]” Documento Final, *op. cit.*, párr. 5; “[...] y reafirmamos la necesidad de respetar debidamente la soberanía y el derecho a la libre determinación.” *Ibíd.*, párr. 135. La Res. 1674 del Consejo de Seguridad de 2006 (“Resolución 1674...”, *op. cit.*), reafirma igualmente este principio en su parte declarativa.

⁴³ Posiciones que sí ven un cambio en el concepto de la soberanía: García Pérez, Rafael: “La ‘responsabilidad de proteger’: Un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no. 11, (2006), p. 13, en [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf); Stahn, *op. cit.*, p. 118.



compromiso llegado en la Asamblea General radica en garantizar tanto la protección de grupos o poblaciones en peligro como la protección de la soberanía de los Estados⁴⁴.

Asimismo, es de agregar que toda insistencia en revisar el concepto de soberanía tendrá que hacerse dentro de la Asamblea General, y más específicamente, en la Comisión de Derecho Internacional (CDI), quien podrá realizar un estudio profundo de su status, considerando las apreciaciones y aportaciones de todos los Estados miembros de la ONU.

5.2. La “Responsabilidad de Proteger” y el Uso de la Fuerza

Precisamente en la cuestión del recurso a la fuerza se hacen más enérgicas las controversias sobre la “responsabilidad de proteger”. Pero este asunto está zanjado por el momento, puesto que el Documento Final sólo prevé su empleo dentro de las prescripciones existentes de la Carta. Es decir, sólo acepta la acción militar dentro del cap. VII. Para ello, se requerirá de una resolución del Consejo de Seguridad, en la que ordenará o autorizará medidas militares bajo el Art 42, después de haber determinado la comisión o peligro de comisión de uno o más de los cuatro crímenes indicados, y de haber calificado la no protección del Estado a su población como “amenaza a la paz mundial”, en base al Art. 39 de la Carta. El recurso a la fuerza está condicionado, adicionalmente, a que los medios pacíficos de solución resulten ser previamente inadecuados –requisito de la *ultima ratio*- y que exista la evidencia del incumplimiento del Estado de su deber de protección.

Con ello se puede observar que no se ha creado ninguna nueva opción jurídica al recurso a la fuerza fuera de los parámetros de la Carta y del Derecho internacional vigente. El Consejo de Seguridad guarda el monopolio del uso de la fuerza según lo estipulado en la Carta, siendo ilegal toda acción coercitiva en virtud de la “responsabilidad de proteger” que no haya sido autorizada por él. Entonces, los Estados han aceptado una “responsabilidad de proteger” sin avalar la doctrina del *bellum iustum* contenida en el informe de la CIISE.

5.3. La “Responsabilidad de Proteger” como Concepto, no como Norma

Otro aspecto controvertido en torno a la “responsabilidad de proteger” es su aspiración de convertirse en norma de derecho internacional, y quizás hasta en una “Carta” o “doctrina normativa multidimensional”⁴⁵. Sus promotores y defensores la consideran como una norma de derecho internacional emergente y, que si no está acabada, está por lo menos en pleno proceso de formación⁴⁶. El Secretario General Kofi Annan es claro al decir que:

“La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y, más recientemente, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, [..], aprobaron lo que denominaron ‘la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger’.”⁴⁷

⁴⁴ A esto ver: Luck, Edward C. (2008): “Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung. Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm”, *Vereinte Nationen* vol. 56, no. 2 (2008), p. 54.

⁴⁵ Helly, D., Africa, “The EU and the R2P: Towards Pragmatic International Subsidiarity?”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, no. 1 (07 June, 2009), p. 46.

⁴⁶ Evans, Gareth: “La responsabilidad de proteger”, *Revista de la OTAN*, (invierno 2002), en www.nato.int/docu/review/2002/issue4/spanish/analysis.html. Más extensivamente ver : Evans, Gareth (2008): *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Washington DC, Brookings Institution, p. 31.

⁴⁷ Asamblea General: “Resolución 59...”, *op. cit.*, párr. 135. El actual Secretario General Ban Ki-moon es más cauto con esta aseveración refiriéndose a la “responsabilidad de proteger” como concepto. Ver: Luck, *op. cit.*, p. 52.



Esta asunción se basa en la existencia de una “práctica creciente de los Estados, organizaciones regionales y del propio Consejo de Seguridad”⁴⁸ apreciable en las intervenciones humanitarias de Somalia, Liberia, Sierra Leona, Rwanda, Bosnia y Herzegovina y Kosovo⁴⁹.

Ciertamente, la “responsabilidad de proteger” puede surgir como norma iusinternacional en forma de tratado, costumbre internacional o principio general del derecho reconocido por las naciones civilizadas, de acuerdo al Art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Ya que es muy poco probable que la mayoría de los Estados acepten una “responsabilidad de proteger” en un tratado internacional -aparte del hecho excepcional de que haya tenido asiento en un tratado regional como el Acta de Fundación de la Unión Africana⁵⁰-, y es aún más improbable su surgimiento como principio general de derecho, sólo le queda una vía factible de convertirse en norma de derecho internacional: como costumbre internacional. Para que la “responsabilidad de proteger” adquiera el carácter de norma consuetudinaria de derecho internacional, tendrá que surgir y desarrollarse de la práctica internacional (*consuetudo*) y ser aceptada por los Estados como norma de derecho internacional (*opinio juris*).

Sin embargo, en la interpretación de la práctica internacional aparecen ya grandes controversias. En primer lugar, es de dudarse de la existencia de una práctica de intervenciones humanitarias que haya sido capaz de generar una norma consuetudinaria de “intervención humanitaria” después de la Guerra Fría⁵¹. Los ejemplos de intervención humanitaria proporcionados por la CIISE, y en especial, el de Kosovo, no pueden valer como práctica de la “responsabilidad de proteger” por ser controvertidos, tanto en su legalidad como legitimidad, ésta última, por problemas de autenticidad y selectividad, sin mencionar las transgresiones al derecho internacional humanitario por parte de los intervinientes⁵², que hasta el presente no son justiciables por razones políticas. Precisamente la intervención militar de Kosovo fue considerada ilegal por la doctrina iusinternacional mayoritaria; cabiendo recordar, además, que una práctica generalmente aceptada como derecho, no puede construirse de actos unilaterales que violan un derecho perentorio, en este caso, la prohibición del recurso a la fuerza⁵³.

⁴⁸ CIISE, *op. cit.*, Sinopsis, párr. 2.24 ss.

⁴⁹ CIISE, *op. cit.*, párr. 2.25.

⁵⁰ Del 11 de julio de 2000 y en vigor desde el 26 de mayo de 2001. Es el primer texto que la reconoce aunque como “derecho”, no “obligación”, y cuyo Art. 4 dice: “The Union shall function in accordance with the following principles: (h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity”.

⁵¹ Molier observa que una mayoría de Estados, entre ellos China, Rusia, India, se han opuesto categóricamente a dar legalidad a la intervención humanitaria hasta el momento de la guerra contra el terrorismo y no se puede hablar de una *opinio juris* generalmente aceptada ni de su surgimiento: Molier, Geljin: “Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect After 9/11”, *Netherlands International Law Review* vol. 53, no. 1 (2006), p. 43. También Hilpold, *op. cit.*, p. 40.

⁵² Ronzitti, N.: “The Current Status of Legal Principles Prohibiting the Use of Force and Legal Justifications of the Use of Force”, in Bothe *et al.*: *op. cit.*, p. 102; Müller-Wewel, Artur (2003): *Souveränitätskonzepte im geltenden Völkerrecht*, Frankfurt a.M, Lang, p. 247.

⁵³ “A general practice ‘accepted as law’, on which a customary norm is built according to the language of Art. 38 of the statute of the ICJ, cannot be construed as a series of unilateral acts that are a violation of a peremptory law and, for this reason, deprived of any legal effect.” Ronzitti, *op. cit.*, p. 93; Cassese, A., “Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, *European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 10, no. 1 (1999), es uno de los defensores más autoritativos de la justificación de la intervención militar de Kosovo.



En segundo lugar, por tratarse en la intervención humanitaria y en la “responsabilidad de proteger” de conceptos no idénticos, la práctica internacional de ésta debe generarse de casos de intervención en los cuales la “responsabilidad de proteger” haya sido propiamente aducida. En la actualidad no existe aún ningún caso de intervención militar en virtud de la “responsabilidad de proteger” a nivel de la ONU. Las intervenciones indicadas por la CIISE como práctica internacional, no se realizaron en virtud de la “responsabilidad de proteger” sino fueron conocidas como “intervenciones humanitarias”, cuya legalidad y legitimidad fue cuestionada, como también lo reconoce la CIISE; hecho que la llevó a sustituir el concepto de “intervención humanitaria” por el de “responsabilidad de proteger”. Para evitar que se haga un uso inapropiado de tales prácticas de “intervención humanitaria”, debe subrayarse el carácter distinto que tienen ambos conceptos y precisarse sus puntos coincidentes. Asimismo, de insistirse en emplear estas intervenciones como prácticas de la “responsabilidad de proteger”, será preciso realizar un examen sólido y neutral de las mismas para determinar su legalidad y legitimidad, lo que significaría regresar al antiguo debate de la “intervención humanitaria” que la CIISE sostiene como superado.

El Documento Final no ha incorporado la “responsabilidad de proteger” como norma sino, en todo caso, como un concepto⁵⁴, considerando las reservas de numerosos Estados frente a ella. En su párrafo 139 expresa claramente la “necesidad” de seguir examinando la responsabilidad de proteger “así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional”. Con ello, se pone a debate el futuro de este concepto, por lo que no puede hablarse (aún) de su surgimiento como nueva norma en el derecho internacional⁵⁵.

Una discusión sobre la normatividad de la “responsabilidad de proteger” hace indispensable indagar sobre su necesidad normativa en el derecho internacional, y preguntarse, si no es más sensato y práctico, reforzar, desarrollar y coordinar las normas y los mecanismos internacionales existentes de derechos humanos y del derecho internacional humanitario para proteger a poblaciones en estados de emergencia.

6. La Doctrina de la “Responsabilidad de Proteger”

La “responsabilidad de proteger”, cristalizada en el Documento Final, tiene como inspiración o fuente principal a la doctrina de la “responsabilidad de proteger” elaborada por la CIISE. Aquí se hace oportuno detenernos en ella para identificarla y conocer el mensaje que lleva. Las propuestas de la CIISE concernientes a la “responsabilidad de proteger” tienen un aspecto positivo, en sentido de ser capaces de generar consenso, y otro negativo, en sentido de ser controvertido. El aspecto positivo está en el fin de la protección de poblaciones en peligro, en su afán de encontrar vías efectivas para impedir o detener emergencias humanitarias y, en una parte de su propuesta de prevención. El lado negativo se encuentra, principalmente, en la defensa de la intervención y la doctrina de la “guerra justa”, que juegan un papel sustancial en ella. A continuación destacaremos los puntos controvertidos más importantes de esta doctrina.

⁵⁴ Luck, *op. cit.*, p. 52; García Pérez, *op. cit.*, p.13; López-Jacoiste Díaz, *op. cit.*, p. 285.

⁵⁵ En este sentido: Schaller, Ch. (2006): *Peacebuilding und “ius post bellum”*. *Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Friedenskonsolidierung nach militärischen Interventionen*, Berlin, SWP-Studie; Stahn, *op. cit.*, p. 101.



6.1. Doctrina Fundamentada en una Concepción Liberal del Derecho Internacional

La “responsabilidad de proteger” es, en primer lugar, una doctrina de corte occidental con pretensión de universalización. La misma está basada en una concepción liberal del derecho internacional que persigue construir un derecho internacional basado en el paradigma del individuo hacia un derecho cosmopolita, y exige la creación y desarrollo de principios y normas adecuados a él, lo que implica, a su vez, derogar principios iusinternacionales vigentes, por considerarlos obsoletos o irrelevantes⁵⁶, siendo la soberanía el primer bien jurídico afectado por el cambio. De esta posición liberal dimanan ciertas proposiciones controvertidas como la categorización de los Estados en frágiles, fallidos o “canallas”⁵⁷ y su consideración como “amenaza o riesgo” a la seguridad⁵⁸, división que guarda similitud con la de Estados “civilizados” e “incivilizados” empleada por los proponentes de la doctrina de la guerra justa.

El argumento moral fuerte de estas posiciones está en la defensa de la intervención para salvar a extranjeros en virtud del principio de solidaridad humana⁵⁹. Común en ellas es la transferencia de categorías del orden nacional al sistema internacional sin más, como ocurre, por ejemplo, con el término de “ciudadanía”, al punto de “individualizar” todo concepto en el derecho internacional⁶⁰ y convertir a éste en superfluo.

6.2. Los Grandes Cambios Registrados desde la Creación de las Naciones Unidas

La doctrina de la “responsabilidad de proteger” promueve la transformación de los paradigmas establecidos del derecho internacional moderno basándose en la existencia de cambios considerables en el orden internacional desde 1945, y sobre todo, a partir del fin de la Guerra Fría, que se manifiestan en el surgimiento de nuevas formas de conflictos armados, y en “la proliferación de conflictos armados dentro de los Estados”⁶¹. Se trataría aquí de “nuevas guerras” que se caracterizarían por su desestatalización y privatización, así como por su economización, despolitización y brutalización. Esta tesis, que ha tenido muchos seguidores y sigue teniendo gran aceptación política y científica, es controvertida⁶². Las llamadas “nuevas guerras”, con sus 5 características, son un fenómeno que se detecta por lo menos a partir de la II Guerra Mundial y durante la Guerra Fría. Se trata, pues, de conflictos armados conocidos que sólo se han adecuado a las nuevas condiciones de la globalización y

⁵⁶ Para una comprensión general de la teoría liberal del derecho internacional, ver: Tesón, Fernando R. (1998): *A Philosophy of International Law*, Boulder Colorado, Westview Press. También ver: Slaughter, A.M.: “International Law in a World of Liberal States”, *EJIL*, vol. 6, no. 4 (1995); posiciones críticas en: Makau Wa Mutua: “Politics and Human Rights: An Essential Symbiosis”, in Byers, Michael (Ed.) (2000): *The Role of Law in International Politics*, Oxford, Oxford University Press; Alvarez, J. E.: “Do liberal States Behave Better? A Critique of Slaughter’s Liberal Theory”, *EJIL*, vol. 12, no. 2 (2001), p. 237.

⁵⁷ Rawls, John (1999): *The Law of Peoples*, Cambridge, Harvard University Press, p. 80.

⁵⁸ CIISE, *op. cit.*, p. 6, párr. 5.24.

⁵⁹ Ver: Newman, *op. cit.*, p. 105.

⁶⁰ “La soberanía como responsabilidad ha pasado a ser el requisito mínimo para que los Estados puedan ser considerados *buenos ciudadanos* de la comunidad internacional.” CIISE, *op. cit.*, párr. 1.35 (la cursiva es mía).

⁶¹ CIISE, *op. cit.*, párr. 1.16, 1.12, 1.23. Ver: Kaldor, Mary (2001): *Las Nuevas Guerras. Violencia organizada en la Era Global*, Barcelona, Tusquets Ed.; Münkler, Herfried (2002): *Die neuen Kriege*, Hamburg, Rowohlt Verlag.

⁶² Entre sus oponentes están: Matthies, V., “Eine neue Welt voller neuer Kriegen?”, *Der Bürger im Staat*, vol. 54, no. 4 (2004); Chojnacki, S.: „Kriege im Wandel. Eine typologische und empirische Bestandsaufnahme“, in Geis, Anna (Ed.) (2006): *Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse*, Baden-Baden, Nomos; Brock, L., “Von der ‘humanitären Intervention’ zur ‘Responsibility to Protect’”. *Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts*, in Fischer-Lescano, A. et al.(ed.) (2008): *Frieden in Freiheit. Festschrift für Michael Bothe zum 70tem Geburtstag*, Baden-Baden, Nomos Verlag, p. 21.



se hacen más perceptibles con la disminución de las guerras interestatales. Sin entrar en un debate con esta tesis a falta de espacio, nos limitaremos a enfocar sus consecuencias políticas y para el derecho internacional. De existir formas cualitativamente nuevas de conflictos, se hace justificable pensar en nuevas formas de combatirlo bajo un nuevo orden mundial centrado en el individuo, y se justifica también una modificación de las normas internacionales, especialmente de las referidas a la seguridad internacional, garantizadas por la Carta y el derecho consuetudinario internacional. En este nuevo orden mundial, la intervención humanitaria, en su fresca versión de “responsabilidad de proteger”, juega un papel crucial como instrumento de “civilización” y “pacificación”.

Cabe agregar que el enfoque en las “nuevas guerras” descuida la atención a las causas estructurales de las mismas; ignora la existencia de guerras asimétricas entre Estados, que tienen a Somalia, Kosovo, Afganistán e Irak como ejemplos paradigmáticos, así como otras formas del recurso a la fuerza cada vez más frecuentes, como las operaciones encubiertas y guerras subsidiarias o por proxy, en las que están envueltas acciones de otros Estados, Estados vecinos y grandes potencias, y que no son consideradas seriamente en el examen de los conflictos internos. Todas estas formas de intervención y recurso a la fuerza desatan, complican o agravan un conflicto, acarreando daños personales y materiales significables para el país intervenido y su población y, además, son capaces de cambiar su política o estructura interna estatal. Acciones que quedan impunes, ya sea porque el derecho internacional no se ha ocupado debidamente de ellas o porque la conciencia humana de nuestra generación no está lo suficientemente sensibilizada para reprobar abiertamente tales prácticas.

6.3. La “Seguridad Humana”

La “responsabilidad de proteger” se basa también en un concepto liberal desarrollado en los últimos años, el de la “seguridad humana”, que constituye la contraparte del concepto de seguridad estatal. Su premisa central es el individuo y se sirve de las categorías de la seguridad estatal, como “amenazas”, “peligros”, etc., para asegurar al individuo la ausencia de miedo y necesidad. Este concepto, en su forma actual, está diseñado a extender más el campo de protección del individuo y limitar más el ámbito de la soberanía estatal.

La CIISE hace referencias reiteradas a la “seguridad humana” sin especificar qué entiende por ella. Sólo se limita a sostener que la misma “abarca 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.”⁶³ Si la “seguridad humana” comprende todos estos aspectos de la vida humana, entonces ¿cómo se la ha de distinguir de los derechos humanos y cuál es su naturaleza y función específica en el complejo normativo internacional y en la Carta?

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) recogió este concepto en 1994 en su *Informe sobre el Desarrollo humano*, en el que concibe la seguridad humana como la “libertad o ausencia de necesidad y miedo” (“freedom from want” y “freedom from fear”) necesarias para obtener una seguridad global. El estudio se dedicó a cuantificar los procesos del desarrollo humano, el cual desembocaría en políticas y estrategias nacionales de aplicación para todos los países (tanto del Norte como del Sur). Sin embargo, a partir de

⁶³ CIISE, *op. cit.*, párr. 2.21. Ver también párr. 1.28, 1.33, 2.21.



entonces, el concepto de “seguridad humana” desarrolló otros contornos diferentes al marco empleado por el UNDP, transformando así su contenido y fines⁶⁴.

El concepto actual de “seguridad humana”, así como lo entiende la CIISE, es sumamente ambiguo, pues incluye todo un conglomerado de atributos, prerrogativas, derechos de los individuos, incluyendo los derechos humanos⁶⁵, lo que complica innecesariamente el sistema normativo de la ONU, ya abultado de normas materiales y conceptos. El Documento Final sólo ha asumido la “seguridad humana” en su aspecto de libertad de temor y miseria, y al igual que la “reponsabilidad de proteger”, la tiene bajo examen, existiendo además la tarea de definirla en el futuro⁶⁶. Para ello, habrá también que detenerse a indagar sobre su necesidad y función dentro del sistema de la ONU. Ello implica que sus promotores y defensores deberán saber convencer sobre el beneficio que trae para la sociedad internacional en general. Aquí se aconseja bastante prudencia por parte de la ONU, a fin de que ésta no tenga que enfrentarse a reproches de servir a determinadas doctrinas políticas de determinados Estados, y por tanto, a sus intereses.

6.4. Portadora de una Doctrina de Intervención

La “responsabilidad de proteger”, en la propuesta de la CIISE, se vale obviamente de la intervención como uno de sus instrumentos más eficaces para lograr su fin de socorro humanitario a poblaciones en estado de necesidad. A esto define la intervención como sigue:

“El tipo de intervención de que trata este informe es la acción emprendida contra un Estado o sus dirigentes, sin su consentimiento, por motivos humanitarios o de protección. La forma más controvertida de esta clase de intervención es la militar y gran parte de nuestro informe ha de centrarse necesariamente en ella.”⁶⁷.

Si bien es cierto que la CIISE guarda cierta consideración del principio de no intervención, cimentado en el Art. 2(7) de la Carta, no vacila en otorgar prioridad a la “responsabilidad de proteger” sobre aquél en casos de protección de derechos humanos, haciendo una vez más insoluble la posición antagónica entre éstos y el principio de no intervención. Tampoco es reticente a que la intervención sea practicada de manera descentralizada cuando el Consejo de Seguridad esté imposibilitado de actuar.

Este intervencionismo postulado por la CIISE, no sólo entra a tallar en la esfera de reacción sino también en la prevención, y más propiamente, en el empleo de sanciones. Asimismo, lleva un mensaje de intervención más agresivo con la “obligación” de intervenir que con un “derecho” de intervenir. Éste último deja libertad al Consejo de Seguridad y a los

⁶⁴ Shahrbanou Tadjbakhsh hace referencia a esta mutación: “Such has been the distortion that human security has shifted from a descriptive and universal concept in the writings of Mahbub Ul Haq to a prescriptive tool in international relations, “for others” and “by others.”, en: Shahrbanou Tadjbakhsh: “Human Security in International Organisations: Blessing or Scourge?”, *Human Security Journal*, vol. 4 (summer 2007), p. 12, en http://www.peacecenter.sciences-po.fr/journal/issue4pdf/issue4_guestEditorial_Tadjbakhsh.pdf; ver también: Shahrbanou Tadjbakhsh, “Human Security : The Seven Challenges of Operationalizing the Concept, “Human Security: 60 minutes to Convince”, Paris, UNESCO.

⁶⁵ Existe una tendencia de gobiernos occidentales y organizaciones internacionales de incorporar este concepto en su política exterior para dar base de justificación a sus políticas de intervención. Ver: the Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities (vv.aa) (2004): “A Human Security Doctrine for Europe”, Barcelona, CIDOB, The Center for the Study of Global governance, a London School of Economics and Political Sciences (LSE) publication, en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>.

⁶⁶ Documento Final, *op. cit.*, párr. 143.

⁶⁷ CIISE, *op. cit.*, párr. 1.38.



Estados de intervenir, una vez éstos estén dispuestos a hacerlo después de haber realizado cálculos propios de intervención. La obligación de intervenir no deja tal libertad y exige que la “comunidad internacional” intervenga, bajo el riesgo de violar el derecho internacional de no hacerlo. Si el Consejo de Seguridad está imposibilitado de actuar, y existen fuertes demandas de intervención, entonces cualquier Estado creará tener una “obligación” de intervenir. Las consecuencias son negativas para la paz internacional, pues se estaría impulsando intervenciones cuasi-automáticas que harían aún más ilusoria toda referencia a criterios limitadores de intervención. Estas consecuencias reales no fueron vistas por la CIISE en el corto plazo de elaboración de su informe. En un sistema internacional descentralizado como el nuestro, con enormes déficits de instituciones de control normativo, y compuesto de Estados asimétricos en poder económico, político y militar, este intervencionismo haría regresar al derecho internacional al estado de autotutela que se tiene por superado.

6.5. Portadora de la Doctrina del *Bellum Iustum*

Además de un nuevo intervencionismo, la “responsabilidad de proteger” suscribe también la doctrina del *bellum iustum* que se remonta a San Agustín⁶⁸ y que, en su núcleo fundamental, acepta justificaciones al uso de la fuerza en las relaciones internacionales⁶⁹. Según la misma, si el recurso a la guerra como instrumento político está prohibido, la guerra con fines de carácter humanitario debe permitirse, pues asegura la protección de una población determinada cuando está siendo víctima de determinados crímenes o corre peligro de serlo. Como complemento de esta doctrina, la CIISE fija y desarrolla criterios materiales de limitación de intervención militar bajo el rubro “*principios para la intervención militar*”, que no son nuevos, sino ya bastante conocidos en los debates teóricos sobre las doctrinas de la intervención humanitaria y del *bellum iustum*. Propone, entonces, seis criterios: existencia de autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y perspectiva (posibilidad) razonable.

Estos límites dejan cuestiones abiertas en cuanto a su aplicación práctica como, cuál es su alcance, cómo se ha de garantizar su cumplimiento estricto y cómo se ha de supervisar *a priori* y controlar *a posteriori* las intervenciones militares en virtud de la “responsabilidad de proteger”⁷⁰. En un orden internacional carente de gobierno mundial, los criterios materiales propuestos no pueden garantizar contra los peligros de selectividad -los mismos criterios no se aplican de forma uniforme y universal a todos-, instrumentalización y abuso de la “responsabilidad de proteger”, aún existiendo una primera instancia que hace la función de autoridad, como es el Consejo de Seguridad. Ello afecta fundamentalmente en la legitimidad y

⁶⁸ Dorn, Walter en Simpson, Erika: Report to the Annual Joint Seminar of the Canadian Pugwash Group and Science for Peace, “The Responsibility to Protect”, University of Toronto, Toronto, A Seminar on the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty University of Toronto, 23 de marzo de 2002, en <http://www.pugwashgroup.ca/events/documents/2002/workshop-03-23-02.pdf>.

⁶⁹ Sus exponentes entre otros son: Tesón, *op. cit.*; Slaughter, Anne-Marie: “Good Reasons for Going Around the U.N.”, *The New York Times*, 18 de febrero 2003; Cassese, *op. cit.*; Bermejo García, R.: “El genocidio de Ruanda diez años después: una vergüenza para la comunidad internacional a la luz del principio de la responsabilidad de proteger” en Abellán Honrubia, Victoria (ed.) (2005): *El derecho internacional: normas, hechos y valores, liber amicorum a J. A. Pastor Ridruejo*, Madrid, Universidad Complutense; Gutiérrez Espada, *op. cit.*; López-Jacoiste Díaz, *op. cit.*; Spiermann, O.: ‘Humanitarian Intervention as a Necessity and the Threat or Use of *Jus Cogens*’, *Nordic Journal of International Law*, vol. 71, no. 4 (2002).

⁷⁰ Sobre este problema hace también hincapié Hilpold: “There is no central institution which could assess in a specific situation whether these criteria have been respected.” El mismo advierte: “Ready-to-use-recipes, schemes and models for the legal evaluation and factual selections reveal all their weakness in the internal legal order. They are more or less worthless in a legal system such as the international one which is characterized both by its vagueness and its complexity, its extreme fragmentation and its dependence from an international consensus, upon continuously remoulding international rules anew”. Hilpold, *op. cit.*, p. 47.



credibilidad de la doctrina de guerra justa. Sobre todo en la legitimidad que es uno de sus instrumentos poderosos.

Los criterios materiales de limitación –cualquiera que se proponga- son insuficientes si no están acompañados de toda una institución neutral de supervisión y control jurídico *a priori* y *a posteriori* de cada tarea de intervención militar, y de un procedimiento establecido. Mientras los criterios materiales “floten” en el aire para su aprehensión y utilización subjetiva por cualquier Estado u organización internacional, serán los propósitos de la protección humana, que yacen en la “responsabilidad de proteger”, una caricatura, y no será recomendable darle luz verde en virtud de la paz y seguridad internacional. Si se quiere persistir en el *bellum iustum*, entonces se deberá proponer también mecanismos e instituciones de control eficaz del uso de la fuerza que prevengan la selectividad, instrumentalización y abuso, e impliquen el sometimiento de sus actores a un control jurídico, a fin de evitar errores, reparar los mismos, o evitar o reparar una intervención militar arbitraria o ilegítima.

Asimismo, se hace necesario precisar, quiénes harán uso de la fuerza a falta de autoridad; es decir, si la doctrina de la “responsabilidad de proteger” permite el uso descentralizado de la fuerza, ya sea por un Estado o un grupo de Estados cuando el Consejo de Seguridad no está en condiciones de hacerlo. La CIISE propone, en caso de inacción de éste, dos alternativas: la activación de la Asamblea General, teniendo como antecedente la resolución “Unión pro Paz”, y la intervención militar de una organización regional o subregional, en virtud del cap. VIII de la Carta. Pero ¿qué sucede si tampoco funcionan estas dos alternativas? La CIISE dice al respecto que “los Estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación”⁷¹. La referencia a “*otros medios y formas de acción*” de los Estados no es aclarada en su informe, lo que da pie a interpretarla como la afirmación al uso descentralizado de la fuerza para el caso de inacción de la autoridad prevista⁷². Asunción que se confirma al favorecer la CIISE la formación de coaliciones ad-hoc⁷³, propuesta que riñe con el derecho internacional vigente y es, además, peligrosa para la paz internacional. El uso descentralizado de la fuerza, aún pensada como opción última, contraviene abiertamente el sistema de seguridad colectiva fijado en la Carta de la ONU, y específicamente, la norma de *ius cogens* de prohibición del uso de la fuerza.

Ahora bien, el hecho de que la doctrina de la “responsabilidad de proteger” contemple el uso de la fuerza para fines humanitarios por parte de la “comunidad internacional”, obliga a relacionarla con la figura de la intervención humanitaria. La intervención humanitaria y la “responsabilidad de proteger” no son conceptos idénticos pero sí coincidentes. Existe una coincidencia en cuanto al uso de la fuerza y el fin humanitario. Sin embargo, la “responsabilidad de proteger” va mucho más allá de los alcances de la intervención humanitaria en el sentido de que se vale de diversos medios de intervención y sanción contra un Estado, y tiene mayor fuerza de acción como “deber u obligación” que como “derecho”. La “responsabilidad de proteger” como doctrina es, pues, mucho más amplia y más elaborada que la intervención humanitaria⁷⁴ y ha incorporado a ésta íntegramente. Metafóricamente se puede decir que con la “responsabilidad de proteger” fenece la doctrina de la intervención humanitaria para surgir nuevamente como una “ave Fenix” en el sistema internacional.

⁷¹ CIISE, *op. cit.*, Sinopsis. Ver también párr. 6.39.

⁷² *Ibid.*, párr. 6.28 ss.

⁷³ *Ibid.*, párr. 6.39.

⁷⁴ “‘Proteger’ abarca más significado que ‘intervenir’, porque no sólo incluye el deber de actuación, sino también los de *prevención y reconstrucción posterior*.” Evans, “La Responsabilidad...”, *op. cit.*



Tanto la intervención humanitaria como la “responsabilidad de proteger” tienen en sí cierta justificación siempre que no admitan *apriori* el daño a terceros individuos o su sacrificio, exista una causalidad directa comprobable entre el hecho y la medida, y exista un régimen de supervisión y control, con sus correspondientes instituciones y procedimiento obligatorio para todos los Estados y demás sujetos de derecho internacional, sin excepción. Ya en el primer requisito se “deslegitimizan” estas doctrinas porque, con su mensaje de socorro de unos individuos, aceptan el sacrificio de otros individuos inocentes, llegando así a una *contradictio in adiecto*.

6.6. Descuido u Omisión de Otros Problemas Vinculados al Mantenimiento de la Paz

Como propuesta liberal para las relaciones internacionales, la doctrina de la “responsabilidad de proteger” está construida en torno al individuo, lo que la obliga a enfocar sólo los aspectos que conciernen al mismo en la realidad internacional, ignorando los problemas derivados de la estructura misma del sistema internacional, y que son de importancia crucial para éste. Tales problemas son: las muertes diarias de miles de cientos de personas por hambre en el Tercer Mundo⁷⁵; las relaciones asimétricas de poder entre los Estados y el reflejo de este hecho en la ONU, incluyendo su división en bloques de intereses; la creciente brecha de poder entre los Estados que conlleva a una mayor desigualdad fáctica⁷⁶ y jurídica, debilitándose seriamente la soberanía de los Estados más pobres y creciendo, aún más, la soberanía de los ricos⁷⁷; los aspectos negativos del proceso de globalización de la economía mundial, que permite la acumulación ilimitada de capital en unos pocos Estados y la escasez del mismo en la mayoría, abriendo, aún más, la brecha económica entre países ricos y pobres; los términos injustos del comercio mundial; el cambio climático, teniendo como a sus principales víctimas a países del Tercer Mundo; los peligros que acarrea la expansión, unilateralismo y hegemonismo⁷⁸ de Estados con la capacidad de hacerlo que, a la vez, fuerzan la jerarquización del orden mundial y del derecho internacional bajo doctrinas como la paz liberal o democrática, sin un consenso abierto de todos los Estados; el peligro de amenaza nuclear de Estados con poder nuclear sobre los que no lo poseen; el armamentismo e industria de armamentos; las consecuencias económicas, políticas y jurídicas de las intervenciones de facto de las grandes potencias⁷⁹ en Estados de interés geoestratégico para ellas. Estos problemas, entre otros, tienen la capacidad de amenazar la paz mundial. Sin embargo, la sociedad internacional aún no está en condición de tratarlos en un foro mundial como la ONU, precisamente porque son las agendas de las potencias occidentales, las que han ganado gradualmente más peso y predominan irreductiblemente en él; quedando además frustrado todo intento de ventilación de los mismos desde su inicio, irónicamente por Estados del Tercer Mundo interesados en la ayuda o cooperación económica del Norte, o dependientes de ella.

⁷⁵ Ver: “Mueren a diario en el mundo 100,000 personas por hambre”, *El Malvinense*, 19 de octubre 2007, en <http://www.malvinense.com.ar/sinter/utj072007/00145.html>.

⁷⁶ En este sentido también Ayoob, M., *op. cit.*, p. 99.

⁷⁷ A lo que es atinado hablar de “hipersoberanía”. Ver: Brock, *op. cit.*, p. 24; O’Connell, *op. cit.*, p. 124.

⁷⁸ Sobre consideraciones de la hegemonía en el derecho internacional, ver: Byers, Michael, Nolte, Georg (eds.) (2003): *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press; Remiro Brotóns, Antonio: “Carta de las Naciones Unidas-Nuevo Orden: ida y vuelta”, en Abellán Honrubia, *op. cit.*

⁷⁹ “These Great Powers occupy a position of authority within each of the legal regimes that has arisen since 1815. In each instance, these powers have policed the international order from a position of assumed cultural, material and legal superiority. A key prerogative of this position has been a right to intervene in the affairs of the states in order to promote some proclaimed community goal” Simpson, Gerry J. (2004): *Great Powers and Outlaw States. Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 5.



El mundo internacional es complejísimo y los problemas que emanan de él no son visibles con la simple percepción. La doctrina de la “responsabilidad de proteger” no se presta a servir a los intereses de la humanidad si enfoca sólo un aspecto de los problemas internacionales -aquéllos que el mundo occidental determina- e ignora otros problemas que a éste le es molesto, porque le significaría aceptar ciertas restricciones. Sus propuestas de solución, entonces, adolecen de parcialidad o tienen un enfoque erróneo.

El principio de solidaridad, sobre el que se basa la “responsabilidad de proteger”, no es discutible por su fuerza moral. Esta solidaridad, sin embargo, pierde todo sustento al aceptar la “comunidad internacional” las muertes diarias de un promedio de 100,000 personas por hambre y desnutrición en el Tercer Mundo⁸⁰. La solidaridad debería estar presente primero aquí, pues se trata de un problema palpable y grave por su poder destructivo de vidas humanas, y por ser una cuestión de distribución y no de escasez mundial. La aceptación silenciosa de esta catástrofe diaria por la sociedad internacional, y más específicamente, por quienes están en condición de combatirla, equivale a una omisión de socorro. La solidaridad queda corta aquí o termina siendo una gran ironía.

6.7. Fijación en los “Crímenes”

La doctrina de la “responsabilidad de proteger” tiene como centro de interés los “crímenes” que se cometen en el contexto de un conflicto armado interno, y no el conflicto mismo que los abarca. La referencia reiterante de la CIISE a “crímenes”, o expresiones como “perpetración deliberada de horrores”, “peores horrores”, “atrocidades”, “masacres”, “criminales”, “asesinos”, “maleantes”, etc., se hace extrayéndolos del marco del conflicto armado, desatendiendo con ello el carácter complejo que adquieren estos conflictos -cuando participan más de dos fuerzas combatientes e intervienen países vecinos y/o extranjeros-, y descuidando el contexto económico, social y político en el que se desenvuelven. Tales términos tienen gran fuerza moral y psicológica impactante en toda persona, obligando a pensar en categorías de “sanción”, “venganza”, “tribunal”, etc., por tratarse de “criminales” que “acechan” por el mundo, a quienes hay que combatir con el peso de la fuerza y la ley. La consecuencia inmediata es el juzgamiento subjetivo y prematuro de una determinada situación conflictiva y compleja, o de un proceso político convulsivo. La consecuencia mediata está en que toda criminalización pública y prematura de una o más de una de las partes del conflicto incide en el resultado del mismo – lo que equivale a intervención-, y tiene el potencial de dificultar significativamente el proceso de paz en el país afectado.

Como ya se anotó líneas arriba, los “crímenes” que son objeto de la “responsabilidad de proteger”, son tipos penales y pertenecen estrictamente al campo del derecho penal y derecho penal internacional, siendo sólo un tribunal competente, de acuerdo a leyes existentes, el que puede determinar la existencia de un delito o crimen. Ello significa, también, que hasta el momento de una sentencia no se puede hablar seriamente de “crímenes”. Si los términos “genocidio” y “crímenes” son lugar común sin haber sido determinados como tales por algún tribunal competente, ello revela llanamente el alto grado de instrumentalización de los mismos.

⁸⁰ Vid. entrevista a Jean Ziegler, Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Alimentación: “El abogado del Hambre” en Instituto Argentino para el Desarrollo Económico del 08 de febrero 2008, en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2206> .



6.8. Consecuencias Políticas que Ponen en Peligro la Paz y la seguridad Internacional

La doctrina de la “responsabilidad de proteger” descuida todo análisis referido a las consecuencias económicas, sociales, políticas y jurídicas que conlleva la aplicación de la misma para el país afectado, sobre todo, al aplicar sanciones y al recurrir a la intervención y uso de la fuerza. La mayoría de las intervenciones militares han tenido el efecto de cambiar las relaciones de poder dentro de un país, incluyendo su sistema político interno, y hasta han desembocado en la pérdida de parte del territorio del país intervenido (Kosovo). Con ello, no sólo se hace necesario reflexionar seriamente sobre las consecuencias inmediatas, sino mediatas de estas intervenciones en los países intervenidos, considerando además, un examen de los beneficios que obtienen los intervinientes en sus empresas de intervención.

7. Reflexiones Finales

De lo expuesto a lo largo de este trabajo se puede observar que existen dos conceptos distintos de “responsabilidad de proteger”: uno que ha sido aceptado por los Estados mediante Declaración en Asamblea General de la ONU, y otro, que ha sido elaborado extensamente por la CIISE⁸¹. La “responsabilidad de proteger” elaborada por la CIISE ha sido adoptada por la Asamblea General de la ONU de forma considerablemente reducida, es decir, sin una prerrogativa especial del uso de la fuerza, sin un concepto nuevo de soberanía, y como concepto, no como norma. Este recorte afecta el núcleo fundamental de la doctrina de la “responsabilidad de proteger” constituido por su nueva concepción de soberanía, y encauza a la “responsabilidad de proteger” dentro de las provisiones de la Carta y del Derecho Internacional, implicando, a la vez, su ajuste a la norma de *jus cogens* de prohibición del uso de la fuerza y otras normas vigentes del derecho internacional.

Este resultado, que es el compromiso de los Estados, reviste cierta prudencia por situarse en un punto medio frente a los defensores y opositores de la “responsabilidad de proteger”: la incorporación de ésta en el Documento Final fue ya un éxito pero con el precio de su recorte sustancial. A partir de este compromiso, está en juego entonces, tanto los aspectos del alcance y límites de la “responsabilidad de proteger” como su necesidad y su contribución a la paz y seguridad internacional; aspectos que deben tenerse bien en claro a nivel de la ONU para poder pasar a tareas de implementación.

Su necesidad y contribución a la paz y seguridad internacional sólo es identificable en el aspecto de la prevención. Existe un consenso general en los Estados de mejorar los medios precautorios para evitar urgencias humanitarias. La prevención debe jugar, pues, el papel central de la «responsabilidad de proteger», lo que exigirá el desarrollo de un sistema institucional y procedimental dentro de la ONU. Para ello se habrá de optimizar, coordinar y controlar los mecanismos existentes de prevención y/o, crear nuevos más eficaces. Siguiendo el modelo de la Oficina del Asesor Especial del Secretario General para la Prevención del Genocidio, se puede crear una Oficina de Alerta Temprana que trabaje en estrecha colaboración con una futura comisión de expertos del Consejo de Derechos Humanos bajo un procedimiento establecido, y cuya función central sea llamar puntualmente la atención sobre posibles emergencias humanitarias y actuar junto con el Secretario General a nivel diplomático y político. Es en el campo de la prevención donde la ONU tiene mejores perspectivas de éxito y puede desarrollar todo su potencial en aras de la paz. En caso de

⁸¹ Stahn diferencia hasta cuatro conceptos distintos de “responsabilidad de proteger”. Ver: Stahn, *op. cit.*, p. 118.



irrupción de emergencias humanitarias, se hará necesario guardar prudencia y discreción frente a propuestas concretas de intervención, y se insistirá en solucionar la situación por medios diplomáticos y políticos dentro del cap. VI de la Carta. Aquí deberá recordarse siempre que un crimen no es crimen mientras no haya sido declarado así por una instancia judicial competente, que las violaciones graves o sistemáticas de derechos humanos no deben ser vistas aisladas de su contexto económico, sociológico y político, y que precisamente en las relaciones internacionales es latente el peligro de la fácil instrumentación de una situación de emergencia humanitaria en un determinado país.

El desarrollo de un sistema coherente y eficaz de alerta temprana, requiere, por otro lado, desarrollar y reforzar las normas vigentes del derecho internacional, estableciendo mecanismos neutrales de aplicación y/o implementación, a fin de que sean debidamente cumplidas. Entre ellas están: la no intervención, la prohibición del uso de la fuerza, el crimen de agresión⁸², la Responsabilidad Internacional, el derecho internacional humanitario, los derechos humanos⁸³, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia⁸⁴ y por último, el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Todas ellas tienen la función vital de asegurar la paz internacional, son fruto del conceso y compromiso de los Estados, y han sido creadas y desarrolladas dentro del derecho internacional vigente. Su reforzamiento exigirá, a la vez, el avance de normas de procedimiento para garantizar un mínimo de justicia que se acerque en lo posible al imperio de la ley en el orden internacional. Si a primera vista esta propuesta parece utópica en el estado actual de la sociedad internacional, no tan ilusorio es empezar a trabajar en normas procesales internacionales, sobre todo en lo referente a la seguridad internacional, y lentamente forjar una mayor sujeción de los Estados, de la ONU y de organizaciones internacionales al principio del imperio de la ley en sus relaciones internacionales. Ello exige que en nombre de la seguridad jurídica se frene el flujo de normas materiales, y que toda aceptación de intervenciones en los Estados, incluyendo el uso de la fuerza, sea justiciable o por lo menos se someta a un mecanismo y procedimiento neutral de control.

⁸² Ver las observaciones de Remiro Brotons en cuanto al descuido de esta norma: Remiro Brotons, Antonio: "Crimen de Agresión, Crimen sin Castigo", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. XIV, no. 205.

⁸³ Como el Protocolo Adicional al Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales del 10 de diciembre de 2008 que prevé quejas individuales en caso de violación del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales: Asamblea General: "Resolución 63/117: Optional Protocol to the International Covenant

on Economic, Social and Cultural Rights", ONU, A/RES/63/117.

⁸⁴ Documento Final, *op. cit.*, párr. 134 (f).





Los Refugiados Iraquíes en Oriente Medio: el Ascenso de la “Cuestión Iraquí”

Beatriz Tomé¹

Becaria FPU e Investigadora UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

La invasión de Irak y 2003 y el posterior conflicto intercomunitario han desatado numerosas consecuencias locales, regionales e internacionales. Una de ellas, frecuentemente obviada, es la salida de algo más de dos millones de refugiados a los países vecinos. Lo que convierte a Oriente Medio en la región que acoge a casi la mitad de los refugiados globales. Los principales países receptores, Jordania y Siria, contemplan la llegada de los expatriados iraquíes –intensificada a partir de 2006- desde una perspectiva de seguridad ampliada: seguridad nacional, económica, del régimen y desde el miedo a que éstos actúen como “gérmenes” de los problemas de su país de origen. La respuesta al problema es compleja. No basta ya con terminar con las causas que le dieron origen. La mejor solución es el regreso a Irak: permitiría el aprovechamiento de buena parte del capital humano y financiero situado ahora al otro lado de la frontera. Pero la vuelta necesita de unas condiciones específicas: no sólo el cese de la violencia, también cierta estabilidad y la existencia de una infraestructura que sea capaz de cubrir las necesidades de los que regresan. De no ser así, la situación empeoraría con los que vuelven uniéndose a los ya más de dos millones de desplazados internos e incapaces de integrarse en el nuevo modelo estatal.

Palabras clave: Irak, refugiados iraquíes, Oriente Medio, Jordania, Siria, retorno.

Title in English: “Iraq’s Refugees in the Middle East: The Growing “Iraqi Question”

Abstract:

The 2003 invasion of Iraq and the latter sectarian conflict have unleashed many local, regional and international consequences. One of them it is the departure of more than two millions of refugees to the neighboring countries. The Middle East is now the region that receives almost the half of the total global refugee population. The main receiving countries, Jordan and Syria, look at the arriving of these Iraqi expatriates from a security perspective (national, economic and regime security). They are afraid that the Iraqi refugees can spillover the problems of their original country. The solution to the problem is difficult. It is not enough to solve the causes that originate it. The best solution is the return to Iraq: this would permit the use of the human and financial capital that is now behind the border. But this return needs some specific conditions: stability and a proper infrastructure that would be able to cover the returnees’ necessities. If the return process is not made properly, the situation could worsen: those who come back may join the more that two millions of Internally Displaced Persons (IDPs) already in the country. Also they would find very hard to integrate themselves into the new State.

Keywords: Iraq, Iraqi refugees, Middle East, Jordan, Syria, return.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Beatriz Tomé Alonso es becaria FPU e investigadora de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. *Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* beatriz.tome@hotmail.com.

1. Introducción

La invasión de Irak en 2003 –y el posterior conflicto intercomunitario- ha desatado numerosas consecuencias locales, regionales e internacionales. Una de ellas es el elevado número de desplazados internos y refugiados². Estos últimos, unos dos millones, son el foco de este artículo por las importantes consecuencias transnacionales, en especial regionales, que llevan consigo. Y es que Oriente Medio acoge a la mayoría de los iraquíes que huyen de su país y que vienen a unirse al ya elevado número de refugiados palestinos. Se convierte así en una de las áreas con mayor número expatriados; unos 7,5 millones, según estimaciones de ACNUR y de UNRWA. Esta cifra supone el 46,8% de los 16 millones de refugiados globales registrados por las Agencias nombradas para el año 2008³.

Table 4-6		Total UNHCR and UNRWA refugees, by country of origin and residence, 2007			
Refugees originating from	Residing in**				
Iraq	Syria	Jordan	Iran	Lebanon	
	1,500,000	500,000	57,414	50,000	
Somalia	Kenya	Ethiopia	Djibouti	Yemen	
	192,420	25,843	5,980	110,616	
Sudan	Chad	Ethiopia	Egypt	Eritrea	
	242,555	35,493	10,499	729	
OPT* (UNRWA refugees)	Jordan	OPT	Syria	Lebanon	
	1,930,703	1,813,847	456,983	416,608	

Fuente: United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab Status (RBAS) (2009): *Arab Human Development Report 2009.Challenges to Human Security in the Arab Countries*, New York, United Nations Publications, en <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>.

Se trata de un problema que, aun habiendo sido originado por la mala situación de seguridad en Irak y permaneciendo ligado a ésta, adquiere entidad propia. Una vez desatada la crisis es difícil de gestionar y de resolver. A pesar de la disminución de la violencia en territorio iraquí durante los últimos tiempos, la cuestión de los refugiados tiende a complicarse: al asunto del retorno (y a la dificultad de gestionarlo por parte de las autoridades nacionales) se añade el progresivo empobrecimiento de los que han salido del país. Los ahorros se van acabando y es difícil trabajar en los lugares de acogida. Su nueva –y peor-

² Un refugiado es aquel que “se encuentra fuera de su país de nacionalidad o de residencia habitual, tiene un fundado temor de persecución a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones política y no puede, o no quiere, acogerse a la protección de su país, o regresar a él por temor a ser perseguido” (Artículo 1 de la Convención de Refugiados de 1951, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>); al desplazado interno lo mueven los mismos motivos –conflicto, persecución, falta de libertades...- pero no ha cruzado las fronteras de su país. En Irak unos cuatro millones de personas (refugiados y desplazados internos) han abandonado sus hogares.

³ United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab Status (RBAS) (2009): *Arab Human Development Report 2009.Challenges to Human Security in the Arab Countries*, New York, United Nations Publications, en <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>.



situación se refleja de forma decisiva en los lugares escogidos para asentarse. Si primero lo hacían en capitales, entre la población, como consecuencia de la pérdida de nivel adquisitivo y del encarecimiento de rentas y productos, un número significativo de ellos ha acabado en campos de refugiados palestinos o suburbios, incluyendo aquellos en y alrededor de Damasco (...); en el área noreste de Amán (...); en Beirut (...) y en Sidon⁴. Esta cuestión, como veremos más adelante, no es en modo alguno baladí.

Es importante señalar que la cuestión de los refugiados no se “reduce” a una crisis humanitaria, aspecto, por otra parte, clave. Aglutina en torno a sí otras vertientes: política, económica, estratégica o de seguridad, que iremos desgranando a lo largo del artículo. Entre las muchas caras del conflicto encontramos aspectos relacionados con los movimientos migratorios ilegales: aumento de las mafias y del crimen organizado; aumento del mercado negro de trabajo...

1.1. El primer escollo: determinar el número de refugiados

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas, ACNUR, establece que existen unos dos millones de refugiados iraquíes.

Outside Iraq					
Type of population	Country	Total	Of whom assisted by UNHCR	Per cent female	Per cent under 18
Iraqi refugees in neighboring countries	Syria	1,500,000 ¹	153,700	48 ²	39 ²
	Jordan	500,000 ³	51,000	45 ²	30 ²
	Lebanon	50,000	9,800	-	-
	Islamic Republic of Iran	57,400	57,400	40	43
	Egypt	10,300	10,300	48	40
	Turkey	3,700	3,700	43	34
	Gulf States (Yemen, Kuwait, Qatar)	34,200	4,700	-	-
Total		2,155,600	286,900		

¹ Government Estimate.

² Demographic data refers to the assisted population only.

³ Number of Iraqis estimated by Government.

Fuente: UNHCR: “UNHCR Global Report 2007: Iraq Situation”, en <http://www.unhcr.org/484908962.html> .

Iraqi Refugees living abroad	2.2-2.4 million
Iraqi Refugees in Syria	1.4-1.5 million
Iraqi Refugees in Jordan	450,000 – 500,000
Iraqi Refugees in Egypt, Lebanon, Iran	130,000 – 150,000
Iraqi Refugees in the Gulf States	200,000

NOTE: Not all Iraqis refugees fled because of the current war.

Fuente: <http://www.brookings.edu/saban/~media/Files/Centers/Saban/Iraq%20Index/index20090820.pdf>

⁴ International Crisis Group: “Failed Responsibility: Iraqi Refugees in Syria, Jordan and Lebanon”, *Middle East Report*, nº 77 (10 de julio de 2008), p.5.



No es fácil establecer un número exacto; por eso las cifras son aproximadas. Varios son los motivos:

- La reticencia de los iraquíes a dar sus nombres en los registros oficiales de refugiados. Las causas, desde la sensación de pérdida de honor –concepto muy arraigado en las sociedades árabes–, hasta el miedo al rechazo social o el temor de que poner sus nombres en una lista les ocasiona problemas legales y hasta su salida del país. Prefieren describirse a sí mismo como “visitantes” capaces de cuidar de los suyos⁵.
- Dificultades burocráticas en la contabilización del número de refugiados. Los países de acogida, si bien son estados fuertes en cuanto a sus aparatos de seguridad, tienen otras infraestructuras poco desarrolladas. A veces falla la coordinación entre los puestos de entrada aéreos y terrestres. En Siria, Jordania y Líbano, las autoridades en materia de migración pueden tener un número preciso de iraquíes que han entrado a sus respectivos países por tierra y los que lo han hecho utilizando el avión pero durante un largo periodo de tiempo fueron incapaces de sincronizar ambas cifras debido a la ineptitud administrativa y a sistemas informáticos incompatibles en los diferentes puntos de entrada⁶. Además, la labor de recuento de ACNUR se complica. Si bien la UNRWA⁷ proporciona las cifras de los refugiados palestinos registrados en los campos por ella gestionados, ACNUR extiende su mandato sobre todos aquellos iraquíes que han salido del centro y del sur del país. A éstos no se les aplica el término “refugiado” tras, como es el protocolo habitual, haber pasado una entrevista personal y un estudio individualizado de su caso. A partir de 2006, coincidiendo con el recrudecimiento del enfrentamiento sectario, la Agencia de Naciones Unidas los declara refugiados *prima facie*, es decir, les reconoce una necesidad de asistencia inmediata y, salvo que se demuestre lo contrario, todos los miembros del grupo son considerados en situación de riesgo porque se considera que causas graves comunes han provocado su salida. Con este estatuto se intenta hacer frente a éxodos masivos y repentinos ante los que, por razones prácticas, no se pueden determinar situaciones individuales.
- Conviene no subestimar los motivos políticos. Por una parte los regímenes de acogida son reticentes a que las organizaciones internacionales actúen con total libertad en su suelo. Por otra, inflan o desinflan las cifras según convenga por motivos domésticos –no causar alarma social- o internacionales –atraer la atención internacional y, con ella, las ayudas económicas.

1.2. Las causas de la salida de Irak

La invasión estadounidense de 2003 no “abrió” la puerta de la salida masiva. Las grandes oleadas vinieron como consecuencia del bombardeo del santuario al-Askari de Samarra en febrero de 2006; es decir, con la intensificación de la violencia y con el estallido explícito del conflicto civil sectario⁸. La escalada en la marcha se inicia cuando los esfuerzos estadounidenses para reconstruir el país **no dan el fruto deseado**, aumenta la violencia y los

⁵ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 3.

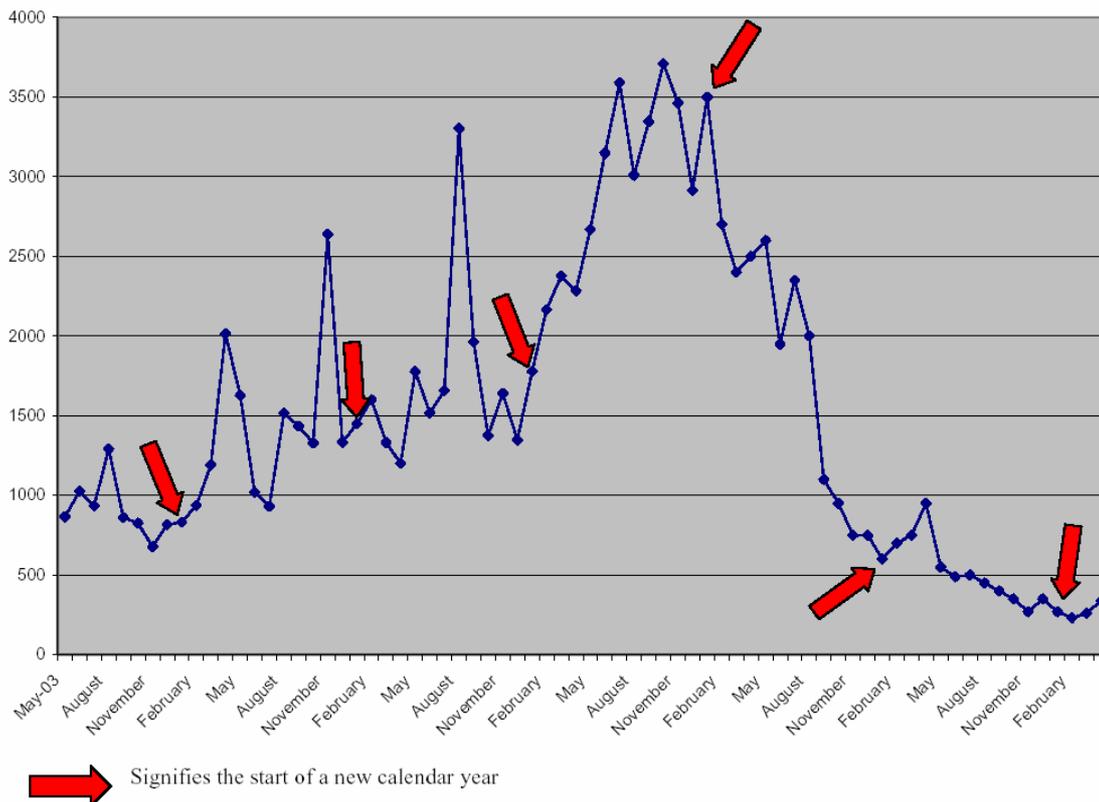
⁶ *Ibid.*, p. 3

⁷ La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo o, en inglés: *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*.

⁸ *Ibid.*, p. 1.

civiles se convierten en objetivo de grupos insurgentes y milicias sectarias⁹. Claro que están los que han salido en la época de Sadam, acuciados por el embargo internacional u opositores al régimen; o los que han cometido graves violaciones contra los derechos humanos; pero la mayoría abandona el país como consecuencia del conflicto del que son víctimas por razones étnicas o religiosas, por haber sido empleados de USA u otras fuerzas extranjeras o por riqueza personal, pues sus posesiones son deseadas por las milicias¹⁰.

Número estimado de víctimas mortales entre civiles iraquíes por mes, desde mayo de 2003 hasta el presente



Fuente: <http://www.brookings.edu/saban/~media/Files/Centers/Saban/Iraq%20Index/index20090820.pdf>.

A pesar de que la violencia sectaria es la causa principal, conviene no olvidar que a ella se suman otras más secundarias.

Las clases sociales medias -seculares y profesionales- son de las primeras en abandonar el país. Esto causa un “efecto rebote” ya que los que se quedan ven como los servicios disponibles y, consecuentemente, su calidad de vida, disminuyen. Aumentan así las posibilidades de abandonar el país de aquellos que ya no tienen acceso a los servicios de educación o sanidad¹¹. Una de las características más particulares del conflicto iraquí es que se ataca a los profesionales. Después de la caída de Sadam Husein en 2003, las clases profesionales que permanecían en Irak y sus familias se convirtieron a menudo en las

⁹ *Ibid.*, p. i.

¹⁰ *Ibid.*, p. 1.

¹¹ Terril, W. Andrew (December 2008): *Regional Spillover Effects of Iraq War*, Strategic Studies Institute United States Army War College (SSI), en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=901>, p. 7



primeras víctimas de crímenes violentos, especialmente secuestros para obtener el rescate¹². Además, aquellos de ideología secular que no están dispuestos a asociarse a ninguna milicia abandonan el país relativamente pronto¹³. Las siguientes oleadas de refugiados están compuestas, sin embargo, por gente más desesperada que intenta huir del colapso de la ley y el orden¹⁴.

En segundo lugar la enorme crisis económica que sufre el país. Después de la caída de Bagdad, el estado iraquí se colapsó. Se estima que el coste para la economía fue de 12\$ billones¹⁵. A esto hay que sumar las altas tasas de inflación y de desempleo. Sasson lo explica así:

“... hyperinflation was definitely an economic push factor encouraging middle-class professionals to flee the country. Violence and dysfunctional government did not just lead to the brain drain; it led many wealthy Iraqis to flee with their capital dealing a heavy blow to the country’s war torn economy. Among the Iraqis who fled were business people, entrepreneurs that the Americans wanted to encourage to help build a new economy in Iraq.”¹⁶

Además, las milicias se han hecho con importantes estructuras económicas de poder, por lo que, quien no entre en su juego, ve menguadas sus posibilidades de éxito.

2. Los refugiados iraquíes en Oriente Medio: un desafío a la estabilidad regional

Oriente Medio es quizás una de las regiones más volátiles del planeta. Existen una serie de condicionantes que hacen que este lugar del mundo sea especialmente susceptible al fenómeno de los refugiados. Y es que, conviene recordar, los refugiados no se instalan en un vacío. Se integran en un espacio que tiene sus propios problemas y dinámicas. Nosotros nos centraremos principalmente en Jordania y en Siria –por ser los que mayor número de refugiados iraquíes reciben- pero existen generalidades que pueden extenderse al conjunto de los países de Oriente Medio.

Cualquier análisis que se haga de la situación de los refugiados, en este caso iraquíes, tiene que tener en cuenta las particularidades de la región que estudia. El contexto es clave para entender el problema en su correcta dimensión y, consecuentemente, para determinar los mejores modos de actuación.

¹² *Ibid.*, p. 7

¹³ *Ibid.*, p. 7

¹⁴ *Ibid.*, p. 7

¹⁵ Sassoon, Joseph (2009): *The Iraqi Refugees: The New Crisis in the Middle-East*, International Library of Migration Studies, London-New York, Vol. 3, I.B. Tauris, p.132

¹⁶ *Ibid.*, p. 133



Población refugiada por regiones para el año 2008

UNHCR regions	Start-2008			End-2008			Change (total)	
	Refugees	People in refugee-like situations	Total refugees	Refugees	People in refugee-like situations	Total refugees	Absolute	%
- Central Africa and Great Lakes	1,086,200	15,000	1,101,200	978,200	27,800	1,006,000	-95,200	-8.6%
- East and Horn of Africa	815,200	-	815,200	763,900	-	763,900	-51,300	-6.3%
- Southern Africa	181,000	-	181,000	161,100	-	161,100	-19,900	-11.0%
- West Africa	174,700	-	174,700	175,300	-	175,300	600	0.3%
Total Africa*	2,257,100	15,000	2,272,100	2,078,500	27,800	2,106,300	-165,800	-7.3%
Americas	499,400	487,600	987,000	500,000	303,500	803,500	-183,500	-18.6%
Asia and Pacific	2,674,200	1,151,000	3,825,200	2,577,800	1,018,300	3,596,100	-229,100	-6.0%
Europe	1,580,700	5,500	1,586,200	1,616,000	5,700	1,621,700	35,500	2.2%
Middle East and North Africa	2,654,000	67,600	2,721,600	2,278,200	72,800	2,351,000	-370,600	-13.6%
Total	9,665,400	1,726,700	11,392,100	9,050,500	1,428,100	10,478,600	-913,500	-8.0%

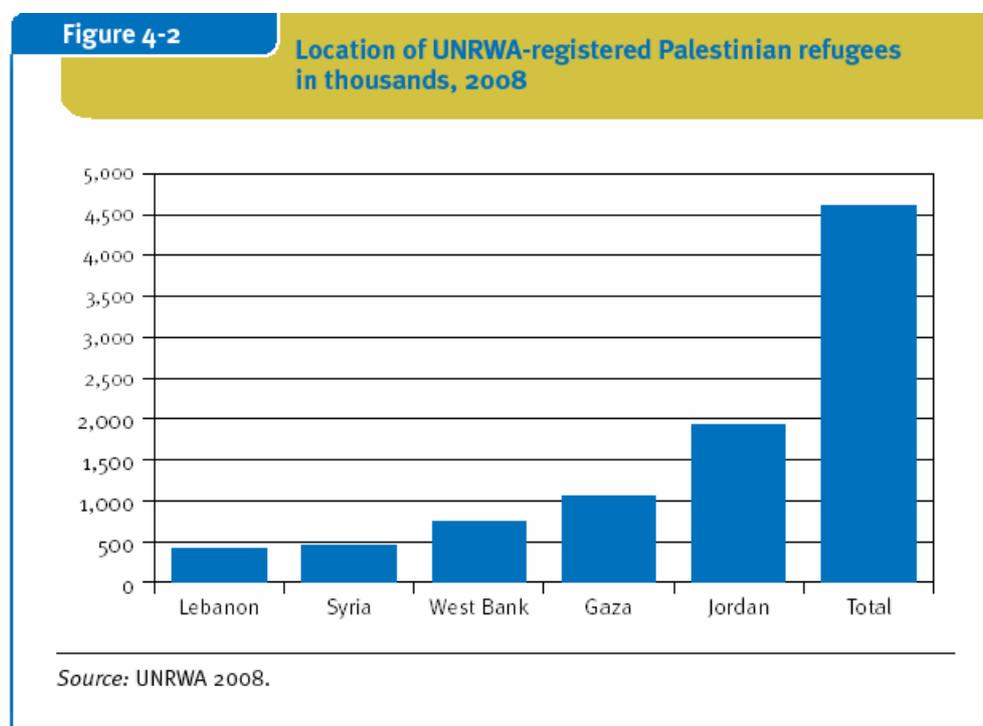
* Excluding North Africa.

UNHCR: "2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons", 16 de junio de 2009, en <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>.

2. 1. "Llueve sobre mojado": la "cuestión palestina"

Los países de Oriente Medio comparten muchas experiencias. Una de ellas, traumática, es la oleada de refugiados palestinos que inundan sus territorios tras el establecimiento del Estado de Israel. Y será esta memoria histórica la que determinará en buena medida su respuesta a la crisis actual.

Refugiados Palestinos Registrados



Fuente: United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab Status (RBAS) (2009): *Arab Human Development Report 2009. Challenges to Human Security in the Arab Countries*, New York, United Nations Publications, en <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>.



2.1.1. Reticencias en el establecimiento de campos de refugiados

Los países que acogen a los iraquíes son muy reticentes a establecer campos de refugiados. Los que llegan se mezclan con las poblaciones locales. Se trata de un grupo eminente urbano –y que se mantiene a partir de sus propios recursos. Existen pocos ejemplos de campos de refugiados, dos en la frontera siria, que acogen sobre todo a refugiados palestinos que huyen de Irak. Y dos en Jordania¹⁷.

Y es que estos asentamientos pueden llevar consigo importantes problemas a los países que los acogen:

- Pueden infiltrarse combatientes entre los refugiados que se hagan con el control del campo (una situación muy similar a la que se crea en los Grandes Lagos).
- Aún sin combatientes infiltrados, se crean “estructuras paralelas” que pueden llegar a desafiar la autoridad del Estado.
- Los campos de refugiados pueden utilizarse como “base de ataque” contra el país que se ha abandonado (una situación similar ocurre en los 70, en el llamado “Septiembre Negro”, cuando las fuerzas jordanas reprimen duramente los campos de refugiados palestinos alegando que la OLP lanza desde ellos sus ataques a Israel y la seguridad del Estado jordano se ve comprometida si el estado judío decide atacar).
- Con el no-establecimiento de “lugares propios” se incide en la idea de que se trata de una solución temporal. Los países de acogida insisten constantemente en este punto, pues también se pensaba que la llegada de palestinos sería una cuestión pasajera y ha acabado siendo un asunto enquistado. Conviene señalar que tal es la “presencia psicológica” de los refugiados palestinos que los campamentos establecidos en las fronteras buscan sobre todo “contenerlos”.

Pero la ausencia de campos de refugiados genera otros problemas: la ayuda es más difícil de distribuir, resultan más “visibles” a las poblaciones -lo que hace que su descontento aumente- y existe el riesgo de que se asienten en los suburbios más pobres de las ciudades. Un riesgo este último que aumenta con la pérdida de recursos y con el progresivo empobrecimiento de los refugiados.

2.2. Miedo a que se extiendan los conflictos de Irak

Entre los países de acogida existe el temor de que los refugiados iraquíes actúen como “gérmenes” de los conflictos y tensiones a los que está sometido su país.

2.2.1. El conflicto intercomunitario

El poder, con demasiada frecuencia, se asienta en Oriente Medio sobre complejos equilibrios demográficos. Así que los regímenes son muy sensibles a cualquier cambio en estos equilibrios. Temen que el conflicto entre chiíes y suníes atraviese las fronteras iraquíes para

¹⁷ Para ver un mapa en el que se señalan los campamentos de refugiados, dentro de Irak y en los países vecinos: UNHCR: “UNHCR Global Report 2007: Iraq Situation”, en <http://www.unhcr.org/484908962.html>.



convertirse en un asunto doméstico; se teme también que las comunidades chiíes adquieran un renovado protagonismo en el suelo nacional¹⁸.

Pese a este comprensible temor por parte de los países de acogida, hay que señalar que las evidencias de esta supuesta diseminación han sido escasas y hay pocos incidentes en los que se hayan visto implicados refugiados que vivan en áreas mixtas¹⁹. Son varios los motivos que lo explicarían²⁰:

- Los gobiernos vigilan con especial cautela cualquier signo de enfrentamiento intercomunitario.
- En el fondo, el conflicto iraquí no trata tanto de enfrentamientos entre sectas o grupos religiosos como de una competición por poder y recursos entre partidos que manipulan las identidades étnicas y religiosas para lograr sus fines.
- Los refugiados se han asentado en áreas donde predominan sus grupos étnicos y religiosos, siguiendo así sobre todo lazos tribales y familiares.
- Además, la mayoría de los refugiados, excepto los que llegan al Líbano, son mujeres, niños y personas mayores. Todos ellos grupos sociales menos proclives al conflicto. Además de profesionales de clase media, más víctimas que verdugos de la violencia.
- La mayoría se han abandonado su país como consecuencia del conflicto sectario y en su ánimo no está reproducir tan dramáticas circunstancias.

El miedo a que el conflicto sectario se extienda está íntimamente relacionado con otro miedo presente entre los países de la región: el cambio en el equilibrio de poder. Se teme el ascenso de Irán como potencia regional. Y se teme en particular que base ese surgir en la financiación de milicias chiíes que desestabilicen a los países y que extiendan su red de influencia a lo largo de Oriente Medio. El miedo es que los refugiados puedan convertirse en el arma que Irán use para desestabilizar Irak –tanto Jordania como Siria quieren un Irak estable y unido- y para impedir la emergencia de un Estado cohesionado y fuerte²¹. Byman y Pollack señalan que Irán puede entender la llegada de refugiados chiíes como una oportunidad para extender su influencia en Irak, apoyando y cooptando a militantes de entre ellos. Teherán está ya

¹⁸ Un ejemplo de estos temores es el artículo de Daniel L. Byman y Kennet M. Pollack, “Iraqi Refugees: Carriers of Conflict”, *The Atlantic Monthly* (November 2006), en <http://www.theatlantic.com/doc/200611/iraqi-refugees>, que se expresa en los siguientes términos sobre la presencia desestabilizadora de los refugiados iraquíes: “Most Iraqi refugees are not in camps, but dispersed among local populations. But refugees, whether in camps or not, can also corrode state power from the inside, fomenting the radicalization of domestic populations and encouraging rebellion against host governments. The burden of caring (...) is heavy, straining government administrative capacity and possibly eroding public support for regimes shown to be weak, unresponsive, or callous. And the sudden presence of armed fighters with revolutionary aspirations can lead disaffected local clans or co-religionists to ally with the refugees against their own government, especially when an influx of one ethnic or religious group upsets a delicate demographic balance, as would likely be the case in some of Iraq’s neighbors.”

¹⁹ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 5.

²⁰ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 5.

²¹ Ferris, Elizabeth “Security, Displacement and Iraq: A Deadly Combination”, *The Brookings Institution* (27 de agosto de 2007), en http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2007/0827humanrights_ferris/20070827.pdf, p.17



entrenado, financiando y armando varios grupos chiíes; y tener una amplia comunidad refugiada en el territorio puede facilitar este esfuerzo²².

2.2.2. Radicalización de los refugiados

Que no haya registros significativos de enfrentamientos sectarios no significa que no existan riesgos asociados a la presencia de refugiados. Uno de los más acuciantes es el temor a que éstos se radicalicen. De hecho, según un informe del International Crisis Group, analistas y expertos han relacionado radicalización y violencia en poblaciones de refugiados y factores socio-demográficos, sobre todo altas tasas de pobreza y presencia de jóvenes hombres desempleados²³.

El peligro de la fanatización no es baladí. En un peligroso cóctel se combinan situación de desarraigo, escasez de recursos, frustración y un creciente contacto con los sectores asociados al jihadismo radical con el desplazamiento a la periferia. Ésta es una situación bien conocida en Oriente Medio: existen actores sociales que ganan su legitimidad y sus bases sociales al proporcionar el apoyo que el Estado y/ o las organizaciones internacionales no están en condiciones de dar. También resulta familiar en esta parte del mundo que entre las poblaciones más desfavorecidas germinen “estructuras paralelas” que “usurpen” –o puedan llegar a usurpar- la legitimidad al Estado en su propio beneficio; y que los apoyos conseguidos a través de la asistencia social puedan ser utilizados con fines políticos. Radicales éstos o no, suponen en sí mismos una amenaza para unos regímenes que se afanan por controlar toda manifestación política dentro de sus fronteras. No hay que olvidar tampoco que ésta vuelve a ser una situación repetida en Irak. El hecho de que las milicias iraquíes sirvan como soporte humanitario a los desplazados internos indica que la misma situación no está tan lejos de repetirse en otros países, aunque tanto el gobierno jordano como el sirio observan muy de cerca toda “actividad sospechosa” en sus respectivos territorios²⁴.

Tras esta descripción se comprende mejor la importancia de la asistencia humanitaria. Ésta puede contener el tan temido “estallido” no sólo al proporcionar ayuda económica, sino también al encuadrar a los jóvenes en una estructura educativa apropiada que los aparte de otras iniciativas menos nobles y les permita mantener la esperanza. Por no mencionar que se “conserva” así el capital humano iraquí que, de otra manera, muy probablemente se perdería.

Tampoco hay que olvidar que los grandes e incontrolados desplazamientos de población pueden convertirse en excelentes “tapaderas” para ocultar movimientos de terroristas.

2.2.3. Refugiados como catalizadores del descontento de las poblaciones locales

Las poblaciones locales de los países de acogida, especialmente de Siria y de Jordania, están descontentas con la presencia de refugiados. En su opinión, los iraquíes encarecen los precios –con el aumento de la demanda de vivienda y de otros bienes- y merman los recursos públicos²⁵.

²² Pollak, Kenneth M. and Byman, Daniel L.: “Iraqi Refugees: Carriers of Conflict”, *The Atlantic Monthly* (November 2006), en <http://www.theatlantic.com/doc/200611/iraqi-refugees>, p. 2

²³ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 6.

²⁴ Ferris, *op. cit.*, p. 17.

²⁵ Terrill, *op. cit.*, p. 10



Conviene recordar que tanto la economía jordana como la siria –los principales países que nos ocupan- arrastran importantes problemas: desde la escasez de recursos naturales – como el agua en el caso jordano- a altas tasas de desempleo que castigan especialmente a los más jóvenes. Además, a la dificultad para controlar la inflación hay que añadir problemas asociados a la inmigración ilegal –al estatuto ilegal de muchos refugiados- como el auge del trabajo en el mercado negro y la consecuente bajada de salarios; y otros problemas harto visibles como el aumento de la prostitución y del trabajo infantil.

Es cierto que los refugiados ejercen una mayor presión sobre los servicios sociales. Según el ICG, los más ricos salieron pronto y compraron apartamentos y otras propiedades. Cuando las condiciones demográficas del flujo de refugiados cambiaron y se incrementó el número de pobres que llegaban –y fueron desapareciendo los ahorros de aquellos que ya se habían instalado- la presencia de iraquíes en Siria y en Jordania ha incrementado progresivamente la presión sobre los servicios públicos²⁶.

Tanto para el régimen sirio como para el jordano es fundamental controlar el descontento de sus poblaciones. Existe el temor de que las protestas derivadas de la presencia de los refugiados se extiendan hacia la mala gestión del gobierno y esto pueda ser aprovechado por la oposición. De ahí la insistencia de Siria en plantear el problema como una situación de debilidad del gobierno iraquí y, por supuesto, del estadounidense. En opinión de Ferris, el desplazamiento externo es visto como el fracaso político más público del régimen y de sus políticas. Por extensión, por supuesto, la presencia de dos millones de refugiados en los países vecinos se convierte en un claro indicativo de que las políticas estadounidenses están fallando²⁷.

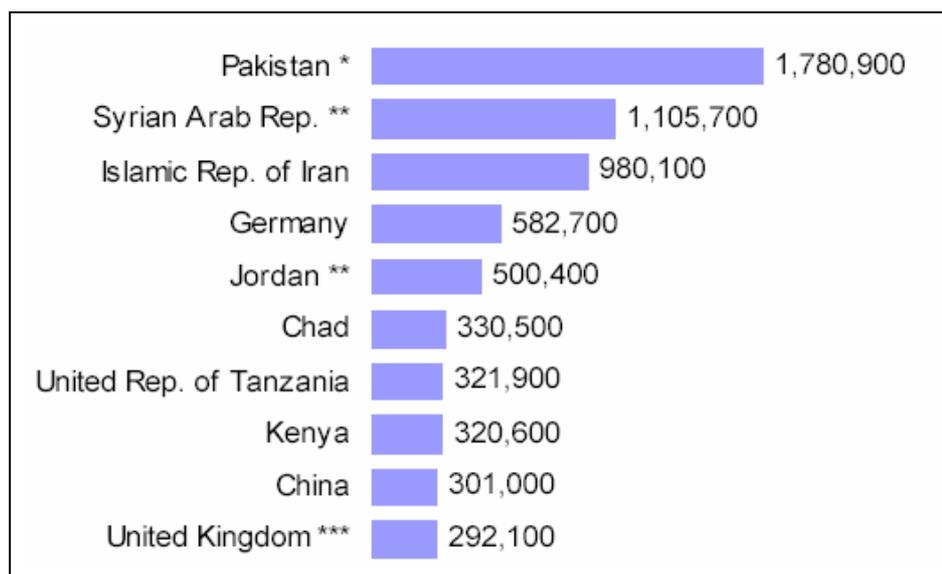
Si bien parece cierto que la presencia de los refugiados resulta desestabilizadora e incide en los problemas socio-económicos de los países de acogida, también es cierto que los refugiados no generan tanto nuevos problemas como inciden en los que ya tienen los países de acogida.

Aunque se trata de un asunto con implicaciones, dimensiones y consecuencias regionales conviene abordar de modo más específico la situación por la que atraviesan los dos grandes receptores de refugiados iraquíes –bien situados también en la clasificación mundial-: Jordania y Siria.

²⁶ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*

²⁷ Ferris, *op. cit.*, p.9.

Principales países receptores de refugiados, a finales de 2008



Fuente: UNHCR: “2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”, 16 de junio de 2009, en <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>.

Ambos han dejado de lado la tan manida “hospitalidad árabe” para ir aumentando sus trabas ante la llegada de refugiados. La situación se complica algo más cuando ni uno ni otro son firmantes de la Convención sobre los Refugiados de 1951, ni del Protocolo de 1967. Y aún más cuando, y fuera del marco de actuación internacional para los refugiados, ni uno ni otro desean que organizaciones internacionales estén muy presentes en su territorio. Esto es particularmente cierto en el caso sirio, cuyas autoridades, según un informe del International Crisis Group, simplemente no quieren a extraños mirando en su cocina. Esta actitud se ha recrudecido a raíz de la presión internacional a Siria sobre asuntos como el de Líbano, con un tribunal internacional investigando el asesinato de Hariri y el ataque militar de Israel en septiembre de 2007²⁸.

3. Los refugiados iraquíes en Jordania

Como hemos dicho anteriormente, los refugiados no llegan a escenarios vacíos; bien al contrario, lo hacen a entornos complicados. El jordano reúne algunas peculiaridades que trataremos de mostrar a continuación sin olvidar que, con frecuencia, las divisiones explicativas responden más a motivos analíticos que a la falta de interconexión entre variables en la realidad.

3.1. Las peculiaridades del escenario jordano

El escenario jordano es particularmente complejo. Como señala un documento de la Asociación Euromediterránea, el país es especialmente sensible a los acontecimientos de la región, que muy a menudo suponen una amenaza a su estabilidad y el desarrollo económico. Casi ninguna actividad puede ser considerada al margen de estas realidades geopolíticas²⁹. Su

²⁸ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 5.

²⁹ Comisión Europea (2002): *Euro-Med Partnership, Jordan: Country Strategy Paper 2002-2006 and National Indicative Programme 2002-2004*, Bruselas, en http://ec.europa.eu/external_relations/jordan/csp/02_06_en.pdf, p. 7



posición –hace frontera con los dos grandes conflictos regionales, el de Israel-Palestina y el de Irak- así como su frágil equilibrio demográfico lo convierten en presa fácil de las oleadas de refugiados, de las consecuencias económicas, de las turbulencias políticas...

3.1.1. Un país de difíciles equilibrios demográficos y receptor tradicional de refugiados

Jordania es un país de equilibrios: entre las zonas rurales y las urbanas; entre los jordanos de origen palestino y los beduinos, sobre los que tradicionalmente la monarquía ha asentado su poder. El sistema de representación beneficia a estos últimos, concediéndole una presencia mayor de la que demográficamente le correspondería. Las poblaciones urbanas, compuestas en su mayoría por jordanos de origen palestino que controlan importantes sectores económicos, están infra-representadas a favor de las poblaciones rurales, dominadas todavía según costumbres tribales, y que predominan en los asuntos de seguridad³⁰.

El elevado número de refugiados de origen palestino ha configurado por tanto un nuevo mapa de la identidad jordana. No en vano los palestinos y sus descendientes suman alrededor del 70% de la población del reino hachemita³¹. Y es precisamente el hecho de que Jordania sea un país tan inestable demográficamente –y de que el poder se haya apoyado en las áreas rurales frente a las urbanas- lo que lo convierte en muy susceptible a cualquier cambio en las estadísticas de población. Porque parece que lo que está en juego es precisamente la cohesión –y la existencia- del reino; de ahí las iniciativas desde la monarquía que tratan de promover la unidad nacional “We are All Jordan” o “Jordan First”³².

Jordania ha sido tradicionalmente un país de acogida de refugiados. Los casi dos millones de palestinos registrados por la UNRWA en su territorio³³ suponen un tercio de la población jordana³⁴. Conviene recordar que, respecto a los refugiados iraquíes, el país ha sido también generoso.

La memoria histórica nunca debe ser infravalorada. Determinará en buena medida el comportamiento futuro. En 1970 tiene lugar lo que se conoce como “Septiembre Negro”, en el que el ejército jordano ataca los campos de refugiados palestinos y causa numerosas bajas civiles. El ataque fue el resultado de la percepción del rey Hussein de que la OLP había creado un Estado dentro del Estado y estaba amenazando a la soberanía y la seguridad del régimen, especialmente después de que Israel y la OLP se atacaran implicando al territorio jordano³⁵. De esta experiencia –y del deseo de controlar a los islamistas- surge el rechazo tan manifiesto del país ha aceptar en su suelo estructuras de poder paralelas.

3.1.2. Problemas socioeconómicos de carácter endémico

³⁰ Fride y el Centro Carnegie, bajo el título “Sistemas Políticos en el Mundo Árabe”, han elaborado estudios muy interesantes sobre los países árabes y sus formas de gobierno. En el dedicado a Jordania establecen: “Electoral districting is considered unfair by many observers because of a lack of balance between the population and the number of seats per district. It is also seen as intended to reduce the representation of areas heavily populated by Jordanians of Palestinian origin”. Se puede acceder a estos informes a través de los siguientes enlaces: <http://www.fride.org/pagina/13/fride-carnegie-sistemas-politicos-en-el-mundo-arabe--informacion-basica-y-reformas> (en español) y <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=16918> (en inglés). Otro buen documento en el que se puede encontrar un buen análisis sobre la situación jordana es el documento estratégico de la Asociación Euro-mediterránea para Jordania, que se puede encontrar en el siguiente link: http://ec.europa.eu/external_relations/jordan/csp/02_06_en.pdf

³¹ Ferris, *op. cit.*, p.11

³² Ferris, *op. cit.*, p.12

³³ United Nations Development Programme, *op. cit.*

³⁴ Comisión Europea, *op. cit.*, p. 9.

³⁵ Ferris, *op. cit.*, p.11.



Jordania arrastra importantes problemas económicos que repercuten de forma decisiva en el panorama social:

- La tasa de desempleo supera el 12%, pero hay análisis que hablan de que las cifras reales, no las oficiales, llegan hasta el 30%³⁶. Y afecta de forma especial a los jóvenes: el 60% de los parados tiene menos de 25 años³⁷.
- En torno al 14% de la población jordana vive bajo el umbral de la pobreza³⁸.
- La guerra en Irak afecta al país de forma intensa. Jordania no sólo se pierde con su colapso un importante socio comercial, también ve cómo los beneficios que le daba el programa “Petróleo por alimentos” desaparecen y cómo tiene que pagar el crudo a precio de mercado.
- Los recursos naturales son escasos en suelo jordano. Preocupa la escasez de agua, peor también las dificultades del gobierno para hacerla llegar a toda la población. Su mal aprovechamiento parece demostrado al comprobar que la agricultura jordana, que sólo supone el 3,8% del Producto Interior Bruto, consume para riego casi el 70% de los recursos acuíferos totales del país³⁹. “The real problem, however, lies in the fact that most of the water network is worn-out and figures indicate that at least 45 per cent of the water in the supply network is lost due to leaks.”⁴⁰ Existen previsiones que hablan de que para 2025 la escasez de agua será tal que se alcanzarán los 90m³ per cápita⁴¹.

Además, y en sintonía con sus vecinos árabes, los grandes cambios experimentados en cortos espacios de tiempo y las dificultades económicas han creado un fenómeno de pérdida de identidad, que afecta de forma especial a la juventud. Lo que crea un terreno propicio para la germinación de organizaciones islamistas.

3.1.3. Miedo a un cambio de escenario estratégico

Es el propio rey Abdallah⁴² el que, antes de las elecciones iraquíes de 2005, señala los peligros de la emergencia de un “arco de influencia chií”; si bien ahora huye de los matices sectarios de esta afirmación y se muestra más prudente al referirse a las dinámicas que pueden dividir la región y a las declaraciones que tengan que ver con su relación con el gobierno iraquí⁴³. No en vano, la cooperación con éste es fundamental en la lucha contra Al-Qaeda. Y no en vano también la insistencia de las declaraciones oficiales de que en ningún caso se dará cabida a elementos que traten de desestabilizar al gobierno iraquí:

“the important thing is that whoever lives on Jordanian soil must respect the laws and regulations of this country and preserve its security and stability. That includes the Iraqis living in Jordan. I want to stress, again, that while we foster our historic relations with Iraqis whether in Iraq or those living among

³⁶ CIA World Factbook 2009, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

³⁷ Comisión Europea, *op. cit.*, p. 9.

³⁸ CIA World Factbook 2009, *op.cit.*

³⁹ Comisión Europea, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁰ Sassoon, *op. cit.*, p. 56.

⁴¹ Comisión Europea, *op. cit.*, p. 13.

⁴² Para ver declaraciones del rey Abdallah: www.jordanembassyus.org.

⁴³ Ferris, *op. cit.*, p.13

us, we will never allow Jordan to become a staging ground for initiating problems within Iraq”⁴⁴

No hay que subestimar el papel que en los temores del reinado juega el hecho de que tanto Hezbollah como Hamas, de orientación islamista y apoyadas por Irán, desafíen de forma eficaz el poder de las autoridades estatales establecidas.

El régimen reacciona con ansiedad ante cualquier expresión de identidad chií. Según un informe del International Crisis Group, las acciones destinadas a frenar el ascenso de una posible identidad chií abarcan una amplia gama de asuntos: prohibir a la mayor compañía de autobuses llevar a iraquíes hasta los santuarios de los imanes Ali Ibn Abi Taleb y al-Tayyar, dos figuras históricas del chiísmo; impedir la apertura de una *huseiniyat* o casa chií para el rezo; las declaraciones de algunos maestros afirmando que los chiíes no son verdaderos musulmanes; la existencia de predicadores que en el sermón de los viernes apoyaban a los jihadistas en Iraq (cuando éstos atacaban de forma explícita a los chiíes); el uso del término *rafidin* (“rejectionists”) para describir a los chiíes; e incluso la policía pregunta en la frontera la adscripción religiosa de aquellos que pretenden entrar al país⁴⁵.

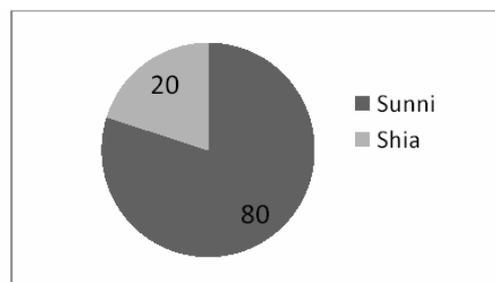
3.2. La situación de los refugiados iraquíes en Jordania

Probablemente el caso jordano escenifica mejor que ninguno la controversia en torno a las cifras. El informe del instituto de investigación Fafo, encargado por el Gobierno jordano, afirma que si bien sus pesquisas le llevarían a afirmar que son unos 161.000 los iraquíes en suelo jordano, concluye que:

“The Jordanian immigration authority has provided the numbers of Iraqi nationals entering and leaving the country since 1990 up to March 2007 estimating them at 547.000 (...). (The report) has concluded that the number of Iraqis in Jordan is estimated at 450.000-500.000”⁴⁶.

Se trata de una población que mayoritariamente es urbana y que se auto-mantiene; en la que predominan los suníes y que, respecto a género, es ligeramente superior en mujeres.

Porcentaje de chiíes en la población musulmana que llega a Jordania



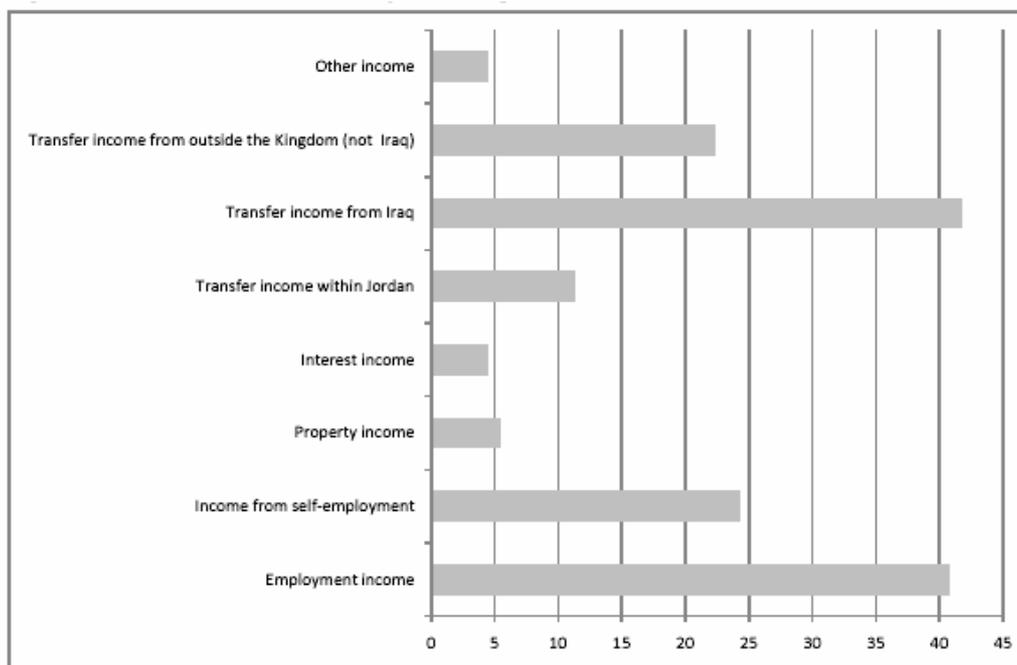
Fuente: Fafo (2007): *Iraqis in Jordan 2007: Their Number and Characteristics*, en <http://www.fafo.no/ais/middeast/jordan/IJ.pdf>

⁴⁴ Declaraciones del rey Abdallah, citado por Ferris, *op. cit.*, p.14

⁴⁵ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 11

⁴⁶ Fafo (2007): *Iraqis in Jordan 2007: Their Number and Characteristics*, en <http://www.fafo.no/ais/middeast/jordan/IJ.pdf>

Fuentes de ingreso de los refugiados iraquíes en Jordania



Fuente: Fafo (2007): *Iraqis in Jordan 2007: Their Number and Characteristics*, en <http://www.faf.no/ais/middeast/jordan/IJ.pdf>

3.2.1. El marco legal

Jordania no es firmante ni de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni del Protocolo de 1967, los dos documentos que delimitan el marco internacional de reconocimiento y atención al refugiado.

Sin embargo, los compromisos internacionales de Jordania, aún cuando la situación de los refugiados depende de las leyes nacionales, no son nulos. En 1998 firma con ACNUR un Memorando of Understanding⁴⁷ por el que compromete a:

- Respetar el principio de “non-refoulement”, por el que ningún refugiado que llegue a Jordania en busca de protección pueda ser devuelto a un país en el que su vida o su libertad estén amenazadas a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por una opinión política.
- Permitir que la ACNUR realice las entrevistas pertinentes a los que reclaman el estatuto de refugiado, aunque hayan entrado en Jordania clandestinamente.

ACNUR, por su parte, se compromete a realizar sus acciones de forma rápida:

- Las entrevistas personales a los solicitantes de asilo tras no más de 7 días desde su entrada al país y, en casos excepcionales, no más tarde de un mes.

⁴⁷ UN High Commissioner for Refugees, *Memorandum of Understanding between the Government of Jordan and UNHCR*, 5 April 1998, en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31920.html>.



- Buscar una solución durable en un plazo de 6 meses, bien su repatriación voluntaria, bien el reasentamiento en un tercer país.

Ni una ni otra parte cumplen por completo con el Memorando. Las autoridades jordanas no reconocen la validez de los documentos emitidos por ACNUR; ni ésta busca soluciones a largo plazo con tanta premura como se establece en el documento⁴⁸. Entre las controversias que recurrentemente surgen entre ACNUR y el Gobierno jordano está la de que, mientras para la primera el Estatuto de Protección Temporal afecta a todos los refugiados iraquíes, el reinado hachemita entiende que esta distinción se aplica sólo a aquellos establecidos en el campo de refugiados A- Ruwaished⁴⁹

Lo que se deduce es que Jordania, aún reafirmando su carácter de “solución temporal”, acepta el status quo como país de primera acogida. No se les concede el estatuto legal de “refugiados”, más bien se les considera “huéspedes”. Y en esta calificación está implícita la voluntad –o ausencia de ella- del gobierno, pero no una obligación legal.

“The solution is in Iraq. We refuse to accept that the solution will be outside Iraq. They are not happy anywhere else. Everything we do towards Iraqis is temporary, simply to make their lives easier. We cannot make it (Jordan) a natural place to stay”⁵⁰

Aunque la ley prevé que aquellos que entren al país de forma irregular, o cuya presencia se considera una amenaza para la seguridad, pueden ser expulsados del país, estas medidas no se están llevando a cabo. La legislación también establece la posibilidad de multas –unos 2€ por día- a los que hayan sobrepasado sus permisos de residencia. Aunque el gobierno les da a los iraquíes un plazo para legalizar su situación, estos periodos suelen ser renovados y aquellos que regularizan su situación ven condonadas sus multas. Pero la mayoría de los iraquíes no legalizan su estatuto porque no quieren presentarse ante las autoridades jordanas o por las dificultades económicas que supondría hacerlo. Así que la mayoría de los iraquíes permanecen en situación ilegal.⁵¹ El Ministerio del Interior Jordano divide a los iraquíes en diferentes categorías: “invitados”, inversores, residentes y refugiados, siendo esta última categoría apenas usada⁵²

Al no reforzar sus leyes de inmigración ilegal, pero tampoco crear un estatuto especial para los refugiados, Jordania adopta una actitud de tolerancia respecto a la presencia de los iraquíes en su país⁵³.

Conforme al paso del tiempo, Jordania ha ido introduciendo trabas que buscan frenar la entrada de iraquíes en su territorio. En 2008 se establece la necesidad de poseer un visado antes de llegar a la frontera –antes se permitía la entrada sin él; emitido en las delegaciones

⁴⁸ Según Olwan, Mohamed Y.: “Iraqi Refugees in Neighboring Countries: A New Forced Protracted Displacement in the Region”, CARIM Research Reports 2009/13 (2009), en http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/11254/3/CARIM_RR_2009_13.pdf, p 20: “UNHCR, nevertheless, continues to issue the asylum-seeker cards and renew them every six months. The Jordanian authorities give no importance to these documents for residency purposes but it has to notify the United Nations Refugee Agency in case of arrest or deportation of an asylum seeker cardholder, and to provide the Agency access to conduct a refugee status determination (RSD) i.-e. to examine his refugee claim.”

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Oficial jordano entrevistado en el libro Sassoon, *op. cit.*, p. 52.

⁵¹ Olwan, *op. cit.*, p.10.

⁵² Sassoon, *op. cit.*, p. 52.

⁵³ Olwan, *op. cit.*, p.10.



diplomáticas en Irak o a través de la Agencia privada TNT que luego pasará la solicitud al Ministerio del Interior, un visado que además tiene que ser de clase “G”, es decir,⁵⁴ sólo adquirible en Bagdad. Con esta medida se consigue frenar el flujo de refugiados, ya que las autoridades jordanas sólo emiten 3.000 pasaportes G cada mes⁵⁵. Así en 2008, según Sasson, se permitió la entrada a Jordania a muy pocos iraquíes. Se hicieron excepciones en el caso de estudiantes de las universidades jordanas, hombres de negocios o enfermos con la documentación adecuada; todos ellos con fondos suficientes para cubrir sus costes durante sus estancias⁵⁶.

Tanto estudiantes como empleados o inversores siguen disfrutando de ciertos privilegios y se les concede la residencia por un año, con posibilidad de renovación⁵⁷.

3.2.2. Las dificultades socio-económicas y las reacciones gubernamentales

Los atentados suicidas del 9 de noviembre de 2005 contra tres hoteles en Aman, que causan 60 muertos y unos 100 heridos, son el punto de inflexión. Hay varios hechos que subrayar:

- En la mira está el corazón geográfico, político y financiero de Jordania.
- Demuestra que los poderosos servicios de seguridad no son invencibles,
- Confrontación con el hecho de que se ha extendido una noción romántica de la *jihad* alimentada por la falta de presentación y la carencia de oportunidades económicas que atrae a numerosos jóvenes a luchar contra Estados Unidos y contra los que son percibidos como sus aliados.⁵⁸

“No security apparatus, however efficient, can prevent each and every attack by a person prepared to die as they kill others. And any security response must be complemented by a genuine opening of the political system and more equally shared economic opportunity if Jordan is to minimise the risk of further attacks and instability”⁵⁹

A partir de este hecho se toman medidas más restrictivas:

- Se recrudecen los requisitos económicos. A los que pretenden entrar al país se les exige, por ejemplo, poseer inversiones de considerable entidad en el país o depositar 150.000 dólares en un banco local⁶⁰. Para la mayor parte de los refugiados, por tanto, estas medidas se han traducido en una política de puertas cerradas⁶¹.
- Los iraquíes más prósperos normalmente pueden obtener un permiso de residencia de un año con posibilidad de renovación, pero sólo una minoría recibe un estatuto a largo plazo. El resto, la mayoría, obtiene permisos de residencia de 3 – 6 meses, con posibilidad de

⁵⁴ *Ibid.*, p.9.

⁵⁵ Sassoon, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁶ Sassoon, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁷ Olwan, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁸ International Crisis Group (ICG): “Jordan's 9/11: Dealing With *Jihadi* Islamism”, *Middle East Report*, nº 47 (23 November 2005), en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3801&l=1>, p. 1

⁵⁹ *Ibid.*, p. 1.

⁶⁰ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 9.

⁶¹ *Ibid.*



renovación, pero sin posibilidad de trabajo. Después de 2005, la renovación se convirtió casi en un imposible.⁶²

- Se restringe la entrada a varones de entre 17 y 35 años.
- Se dejan de emitir visados de seis meses y se hacen de un mes con posibilidad de renovación⁶³

La población culpa a los refugiados de los problemas económicos⁶⁴: subida de inflación debido al aumento de demanda y la mayor presión sobre los servicios sociales; lo hace sobre todo para llamar la atención internacional y conseguir así más ayudas⁶⁵. Según fuentes gubernamentales, los refugiados cuestan al país 1 billón de dólares al año y, además, menguan la capacidad de los jordanos de acceder a recursos tan vitales como el agua.⁶⁶ Aunque la mayoría coincide en señalar el impacto de los refugiados sobre la economía jordana como negativo –perjudica más a los que menos tienen al subir los precios y saturar los servicios sociales- también parece cierto que en palabras del ICG, los refugiados suponen claramente un cargo presupuestario, pero el impacto económico global es relativamente pequeño.⁶⁷ Se pasa por alto el hecho de que la llegada de iraquíes también aporta beneficios: entre ellos hay excelentes profesionales que se integran en universidades y hospitales; se reactivan las inversiones; y la economía jordana recibe una saludable inyección de dinero en metálico y ve como la demanda doméstica crece.⁶⁸

El gobierno jordano teme que este descontento de la población pueda ser utilizado por los grupos opositores.

Es cierto que es el gobierno jordano el que asume la mayoría de los gastos. Considera que la ayuda internacional es insuficiente y además cree que tiene que ser destinada a un sector en general y no sólo a una parte de los beneficiarios, aunque éstos se llamen refugiados. Por eso, durante mucho tiempo, la ayuda internacional ha sido rechazada. Esta actitud cambia en 2007, debido a la atención de los medios internacionales hacia la crisis de los refugiados y al consecuente acercamiento de algunos gobiernos para interesarse por el asunto⁶⁹.

A esto se añade la dificultad en el establecimiento de asociaciones de ayuda. El gobierno no permite que los iraquíes ofrezcan ayuda a sus conciudadanos temiendo que sus acciones humanitarias se acaben tiñendo de intenciones políticas. Tampoco ve con buenos ojos que las ONG nacionales ofrezcan asistencia a gran escala, algo que refleja a la perfección las restricciones del país a nivel asociativo⁷⁰.

A los problemas económicos hay que añadir uno igualmente preocupante. El progresivo empobrecimiento de los refugiados está haciendo que abandonen lugares más cómodos de la ciudades para desplazarse a suburbios relacionados con el Islamismo más radical⁷¹. Como las

⁶² *Ibid.*

⁶³ Sassoon, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁴ Sassoon, *op. cit.*, p. 55

⁶⁵ ICG, "Failed "Failed Responsibility..."", *op. cit.*, p. 12.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁹ Sassoon, *op. cit.*, p. 58.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Ferris, *op. cit.*, p.13.



ciudades de Salt y Zarqa, "birthplace and capital of the *jihadi* Salafi movement in Jordan"⁷². No en vano al-Zarqawi, antiguo líder de Al Qaeda y cerebro de los atentados de 2005 en Aman sale de Zarqa.

Pero el peligro de Zarqa no es "sólo" el jihadismo radical. También lo son las arengas que desde el barrio salen atacando a los chiíes y potenciando la división sectaria de la sociedad. Si la población de Zarqa tradicionalmente ha estado asociada a la oposición doméstica, cada vez lo está más a posturas anti-americanas y anti-chiíes⁷³.

La seguridad es el prisma desde el que Jordania mira el asunto de los refugiados. En palabras del rey Abdallah, "there are red lines that everyone is aware of. There concern our national unity and security and the strength of our internal front"⁷⁴

En un Estado autoritario como el jordano, la seguridad se entiende en un doble sentido: seguridad nacional, pero también seguridad del régimen. Tal es la percepción de riesgo que el Estado ha aumentado los servicios de policía y seguridad con 15,000 empleados más⁷⁵.

También hay que tener en cuenta el posible beneficio político derivado de la presencia de refugiados iraquíes. Jordania puede aumentar su influencia si logra situarse como mediadora fiable y eficaz entre Estados Unidos y los suníes. Y la influencia que consiga sobre éstos últimos será fundamental⁷⁶.

4. Los refugiados iraquíes en Siria

4.1. Las peculiaridades del escenario sirio

Si los difíciles equilibrios domésticos determinan la mayor parte de los temores del régimen jordano, los condicionantes sirios se orientan en buena medida hacia el exterior de sus fronteras; aunque no por ello hay que minusvalorar las circunstancias interiores.

Los libaneses son el referente que Siria ha manejado tradicionalmente respecto a la cuestión de los refugiados. Entiende así que estos movimientos de población constituyen un fenómeno de "ida y vuelta": entrada cuando la inestabilidad o la violencia alcanzan picos históricos y salida temprana una vez la situación se pacifica. Durante la guerra de 2006 de Líbano, unos 100.000 libaneses entraron al país aprovechando su política de puertas abiertas y regresaron una vez terminado el conflicto⁷⁷. La percepción de transitoriedad hace que Siria tome medidas respecto al asunto de los refugiados iraquíes tarde.

4.1.1. Los equilibrios demográficos

⁷² ICG, "Failed "Failed Responsibility...", *op. cit.*, p. 8.

⁷³ Ferris, *op. cit.*, p.13

⁷⁴ Palabras del rey Abdallah en una entrevista con Asharq Al Awsat, citado por Ferris, *op. cit.*, p.12.

⁷⁵ ICG, "Failed "Failed Responsibility...", *op. cit.*, p. 11.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 16.



En Siria, la “cuestión comunitaria” –que ha permanece fuera del debate público⁷⁸ - funciona de manera diferente a como lo hace en los países vecinos. La comunidad alawí -a la que pertenece el Presidente, Bashar Al-Asad, y considerada herética por la mayoría de los musulmanes- teme la llegada de un elevado número de suníes. Le inquieta que éstos puedan animar a la mayoritaria comunidad suní siria a reclamar para sí mayor peso político⁷⁹. Si la cuestión de la pertenencia religiosa se torna clave, los alawís tienen razones para preocuparse. Conviene recordar que uno de los argumentos que los Hermanos Musulmanes usaron contra ellos en la década de los 70 fue la calificación de apostasía⁸⁰.

Pero de momento las líneas divisorias entre alawís y suníes no están tan claras. El régimen ha tenido un éxito relativo al integrar a suníes en las instituciones del Estado: en el ejército, la burocracia y la clase política. De hecho, gran parte de los apoyos de al-Asad pertenecen a esta comunidad.⁸¹

Composición de la población siria⁸²: 20.178.485

Grupos Religiosos:

Musulmanes suníes: 74%

Otros musulmanes (incluye a las minorías alawí y drusa): 16%

Cristianos (de varias sectas): 10%

Pequeñas comunidades judías en Damasco, Al Qamishli y Alepo.

Grupos Étnicos

Árabes: 90,3%

Kurdos, armenios y otros: 9.7%

Siria teme también que el nuevo escenario iraquí, con un presidente kurdo y una amplia autonomía del Kurdistán, actúe a modo de “inspiración” y suponga el ascenso de la “cuestión kurda” dentro de sus propias fronteras. Pero parece que este escenario tiene pocas posibilidades. Por un lado, los refugiados iraquíes de origen kurdo no son muy numerosos, debido a la relativa estabilidad del norte del país; por otro, y a pesar de algunas manifestaciones al inicio de la guerra de 2003, muchos kurdos están integrados en las estructuras gubernamentales sirias y, a pesar de algunas voces que se alzan desde el exilio, éstos han centrado sus demandas en conseguir los mismos derechos que el resto de ciudadanos.⁸³

⁷⁸International Crisis Group (ICG): “Syria under Bashar (II): Domestic Policy Challenges”, *Middle East Report*, nº 24 (11 febrero 2004), en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2516&l=1>, p.17.

⁷⁹Sassoon, *op. cit.*, p. 80.

⁸⁰ICG, “Syria under Bashar (II): Domestic...”, *op. cit.*, p.18.

⁸¹*Ibid.*

⁸² *CIA World Factbook 2009, op. cit.*

⁸³ICG, “Syria under Bashar (II): Domestic...”, *op. cit.*, p.18.



4.1.2. El peligro Islamista

Los islamistas son vistos por el régimen con especial animadversión. En ello desempeña un papel clave la conciencia histórica: aún retumba el duro enfrentamiento en la década de los 80 entre el régimen y los Hermanos Musulmanes. Desde entonces éstos han permanecido en el exilio, pero aún gozan de una gran credibilidad, especialmente entre los suníes de clase baja⁸⁴. Y es que el islamismo se perfila como la alternativa ideológica a la establecida por el establishment secular; por eso su aumento de popularidad y la llegada de refugiados iraquíes de tendencia islamista preocupa y mucho⁸⁵.

En los últimos años, además, la sociedad siria se ha islamizado notablemente. Ha aumentado el número de mujeres con velo en las calles de Damasco, las clases informales sobre el Corán en domicilios particulares –fuera del control de la organización estatal religiosa-, la literatura islámica y las organizaciones de caridad de corte islámico. El crecimiento en la infraestructura –sobre todo mezquitas, como centros de predicación y caridad- facilita el saldo a la arena política. Porque la falta de participación y el descrédito de la ideología oficial forman un vacío fácil de llenar por el islamismo.⁸⁶ Un vacío que se une a los problemas económicos de carácter endémico que arrastra el país. La tasa de desempleo roza el 10% y algo más del 11% de la población vive bajo el umbral de la pobreza.⁸⁷

Una de las consecuencias tangenciales de la conciencia histórica de la “amenaza islamista” es el mantenimiento en activo de la ley de emergencia emitida en 1963 limitando la libertad de expresión y de asociación.⁸⁸

4.1.3. La difícil posición de Siria en el panorama internacional

La posición siria en el panorama internacional es complicada, más aún tras la invasión de Irak por un super-poder que había declarado a Siria entre los países que apoyan el terrorismo, en el denominado “Eje del Mal” y que ha recibido numerosas acusaciones tanto del gobierno iraquí como del estadounidense de permitir el paso de insurgentes a través de su frontera según un portavoz iraquí, sobre el 50% de los asesinatos y bombas son perpetrados por extremistas que acceden al país a través de Siria.⁸⁹ El régimen de Assad Al-Bashar señala constantemente el fracaso de la estrategia estadounidense en Iraq y trata de revalorizar su postura estratégica en Oriente Medio.

Si la seguridad jordana estaba ligada a la cuestión palestina, la siria lo está al escenario libanés. Siria ve su seguridad desde el prisma del Líbano y entiende Irak como una carta más de este tablero⁹⁰.

A esto hay que sumar el hecho de que los vecinos sirio e iraquí han mantenido tradicionalmente unas malas relaciones y que hace que salten a la arena mediática con mucha frecuencia acusaciones entre ambos países. No retoman sus relaciones diplomáticas hasta noviembre de 2006. Las fuerzas que actúan en las relaciones de al-Assad con su vecino están

⁸⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁸⁵ Ferris, *op. cit.*, p.15.

⁸⁶ ICG, “Syria under Bashar (II): Domestic...”, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁸⁷ *CIA World Factbook 2009, op. cit.*

⁸⁸ Sassoon, *op. cit.*, p. 80.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 79.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 80



muy bien resumidas en las palabras de un empresario sirio que recoge el International Crisis Group:

“Syria is structurally condemned to strike a balance between Iraq’s various constituents. It has a majority suní population, which broadly sympathises with the Iraqi resistance; as a result, while it may want to curb its activities somewhat, it cannot simply betray the insurgency. Syria has strong ties to Iran, yet at the same time, it does not want Iran to take over Iraq and detach it from the Arab nation. As a consequence, it must reach out to the Shiites. Finally, Damascus does not want to worsen its own Kurdish problem by alienating Iraq’s Kurds.”

4.2. La situación de los refugiados iraquíes en Siria

Las estimaciones hablan de una población de refugiados que en Siria alcanza entre el millón y el millón y medio de personas. Pero las cifras son muy polémicas. Hay voces que hablan de tan sólo 300,000 refugiados⁹¹.

Se trata de un grupo mayoritariamente urbano que subsiste con sus propios recursos. De hecho, a finales de diciembre de 2008, sólo se habían registrado con ACNUR 244.343⁹².

Grupos étnicos y religiosos de los refugiados registrados

Nationality	Individuals	Percentage
Arab	191,950	85.6%
Armenian	1,571	0.7%
Assyrian	7,572	3.4%
Chaldean	16,164	7.2%
Kurd	2,980	1.3%
Turkmen	603	0.3%
Others	3,503	1.6%

Religion	Individuals	Percentage
Christian	29,373	13.1%
Islam (Shia)	40,420	18.0%
Islam (Sunni)	136,086	60.7%
Islam (not specified)	6,894	3.1%
Sabeen/Mandean	8,535	3.8%
Yezidis	1,259	0.6%
Others	1,776	0.8%

Fuente: UNHCR: “UNHCR Syria Update”, febrero 2009, en: http://www.un.org.sy/forms/publications/files/UNHCR_Syria_Update_February_2009.pdf.

⁹¹ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 16

⁹² UNHCR, “UNHCR Syria Update”, *op. cit.*



4.2.1. El marco legal

Siria tampoco es firmante ni del Convenio de 1951 ni del Protocolo de 1967. El hecho de que Siria haya admitido la designación *prima facie* de ACNUR y haya aludido en numerosas ocasiones a su carácter y a su hospitalidad árabes para permitir la entrada de más de un millón de refugiados en su territorio no les presupone a éstos un régimen jurídico específico. Al igual que en Jordania, se les considera huéspedes. Algo que subraya, una vez más, el carácter *temporal* que estos regímenes quieren dar a la presencia de estos “vecinos incómodos” en su suelo.

En tanto que ciudadanos árabes – la legislación siria diferencia tres categorías de sujetos: los nacionales, nacionales de otros Estados árabes y el resto- no se les exigía visado de entrada.

La situación cambia a partir de 2007: los iraquíes que quieran entrar al país han de llevar consigo un visado, de un mes de duración y renovable por otros dos meses, emitido por los representantes diplomáticos sirios en Irak. Es la primera vez que se aplican restricciones de visado a ciudadanos árabes⁹³. Y aunque el anuncio de estas limitaciones llega en la primera semana de septiembre y se dice que serán efectivas a partir de la segunda, las autoridades sirias no cuentan con la burocracia necesaria y se ven obligadas a retrasar la entrada en vigor de la necesidad de visado hasta el 17 de octubre de 2007⁹⁴.

Se establecen categorías de personas que pueden ser elegidas para disfrutar de un visado de 3 meses: inversores de negocios, miembros de cámaras de comercio, industria o agricultura y esposas e hijos; miembros de instituciones educativas y científicas; estudiantes y sus padres; conductores de camiones y taxis⁹⁵; expatriados; mujeres iraquíes casadas con no-iraquíes propuestos para un visado sirio; hombres iraquíes casadas con no-iraquíes propuestos para un visado sirio; hombres iraquíes casados con una mujer siria; mujeres iraquíes casadas con un iraquí residente legalmente en Siria; personas en tránsito que garanticen un visado para un tercer país; personas que requieran tratamiento médico en Siria ratificado por el Ministerio iraquí de Sanidad, el de Asuntos Exteriores y la Embajada siria en Irak; expertos y técnicos en misiones oficiales; grupos artísticos, equipos de deporte y uniones de comercio.⁹⁶

4.2.2 Las consecuencias socio-económicas y la respuesta del gobierno sirio

Los refugiados iraquíes suponen, según fuentes del gobierno, un gasto de 1.5\$ billón al año⁹⁷. Pero si las repercusiones financieras preocupan, lo hacen aún más los costes sociales.

El descontento de la población siria hacia los refugiados va en aumento⁹⁸. Y que los problemas asociados a la inmigración ilegal y a la falta de recursos se vean en las calles de Damasco contribuye de forma decisiva a ello. Informes como el de Amnistía Internacional alertan del creciente empobrecimiento de los iraquíes y del preocupante auge de la prostitución, del trabajo infantil y de la violencia doméstica⁹⁹. A los dramas familiares,

⁹³ Olwan, *op. cit.*, p 8.

⁹⁴ ICG, “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁵ Camioneros y taxistas desempeñan un papel imprescindible en el comercio a gran y pequeña escala.

⁹⁶ ICG, “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 23.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁹ Amnistía Internacional (2008): *Rhetoric and Reality. The Iraqi Refugee Crisis*, London, Amnesty International Publications, en <http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE14/011/2008/en>. La prensa internacional también



muchos relacionados con el fuerte sentido del honor árabe, hay que añadir asuntos como la bajada de salarios o la proliferación de mafias dedicadas a cruzar expatriados hasta el Líbano, donde hay más oportunidades de trabajo pero la entrada es más difícil. La percepción entre los sirios es que los iraquíes traen crimen y prostitución del otro lado de la frontera¹⁰⁰.

Aunque la presencia de los refugiados ha sido un supuesto una inyección positiva para los sectores industrial y comercial, que han visto como precios y clientela han aumentado, también ha significado un empobrecimiento considerable de los consumidores.¹⁰¹ Conforme los iraquíes agotan sus ahorros, detraen más recursos estatales. Algo que en una economía subvencionada como la siria afecta de forma amplia a la población. La percepción de que las dificultades económicas estaban relacionadas directamente con el asunto de los refugiados fue reforzado por el hecho de que, según un periodista sirio, una serie de medidas gubernamentales ya anunciadas sobre reformas que alentaban al recorte de subsidios coincidieron con un momento en el que la crispación sobre el asunto de los refugiados era alta. Y aunque muchos sirios los consideran causantes de todas sus enfermedades sociales, la presencia de los iraquíes más bien ha ayudado a revelarlas¹⁰².

En este cálculo que señala a los iraquíes como causantes de las desgracias socio-económicas sirias no se ha tenido en cuenta una importante variable, anunciada por ACNUR: vuelven a Irak los que menos recursos tienen. Según la organización, diariamente entran en Siria unos 1.500 iraquíes, tantos como los que salen. Y estos últimos son precisamente los “menos queridos”, aquellos que no tienen modo de subsistir o/ ni residencia legal.¹⁰³

Por otra parte, bien podríamos afirmar que el territorio sirio se está convirtiendo en una especie de “cementerio” de los recursos humanos iraquíes. A él han llegado muchas familias de clase media, profesionales, tras el recrudecimiento de la violencia en Bagdad. Pero a la mayoría no se les permite trabajar –como consecuencia de su situación aceptada pero no regularizada- y son pocos los niños que acuden a la escuela:

“Several factors other than children working help explain the low attendance. Limited school capacity means children are not accepted because of overcrowded classrooms. Some families are concerned about the long journeys their children would have to make on buses to attend schools in distant neighborhoods. Some Iraqi children drop out of school because they find the different curriculum hard to cope with”¹⁰⁴.

Igual que ocurre en Jordania, el régimen de al-Assad teme que el resentimiento de su población sea capitalizado por los grupos de oposición y llegue a amenazar al régimen¹⁰⁵:

“US officials have long believed that Ba’thist resistance groups have operated out of Syria and there are reports that the ‘surge’ has led some militants groups to seek shelter in neighboring countries. Moreover, Damascus fears that Iraqis

se hace eco de este auge. Ver por ejemplo: New York Times: “Desperate Iraqi Refugees Turn to Sex Trade in Syria”, 29 de mayo de 2007.

¹⁰⁰ Ferris, *op. cit.*, p.14.

¹⁰¹ Declaraciones de un periodista siria recogidas por: ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰² ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 23.

¹⁰⁴ Amnistía Internacional, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁵ Sassoon, *op. cit.*, p. 80.



will bring sectarian rivalries and even sectarian violence with them into Syria”¹⁰⁶

Se han detectado también tensiones entre los suníes por el aumento en el número de chiíes, a los que se les acusa de hacer proselitismo¹⁰⁷.

Además, el régimen ha tendido a ver a los refugiados como espías potenciales de Estados Unidos –no olvidemos que muchos salen por haber colaborado con las fuerzas de ocupación-, militantes jihadistas –a pesar de que la mayor parte de los que huyen, al menos la principio, son las clases tradicionalmente seculares- o, de forma más simple, como generadores de problemas que además pueden llevar consigo los “gérmenes” del enfrentamiento étnico o sectario.¹⁰⁸

Pero parece difícil que se concreten escenarios tan negativos. Pues el régimen está, según afirma Ferris, en buena posición para controlar cada movimiento dentro de su territorio y bien equipado para detectar cualquier oposición política o sectaria debido a su potente aparato de seguridad¹⁰⁹.

Siria se encuentra particularmente afectada por su situación en el contexto internacional. A pesar de contar con el mayor número de refugiados, no ocupa los índices más altos de asentamientos de estos en terceros países. Debido a la desconfianza que genera, la ayuda internacional que se le ha prestado ha sido más bien escasa¹¹⁰.

Hay que tener también en cuenta la actitud ambigua del régimen frente a la ayuda internacional. Mientras busca que su labor sea reconocida y que, consecuentemente, le lleguen fondos para soportar la carga, teme las consecuencias de éstos. Los oficiales sirios han expresado su preocupación. Les preocupa no saber manejar la entrada de grandes sumas de dinero, que la corrupción aumente o que se evidencie la existencia de una burocracia desordenada¹¹¹. Y es que los países que mayoritariamente acogen a los refugiados tienen estructuras poco flexibles, poco acostumbradas a tratar con otras organizaciones y reticentes a cualquier forma de control y observación.

“... any foreign NGO wishing to work in Syria in principle must partner with the Red Crescent Society, which has imposed rather prohibitive conditions. The international NGO’s heretofore extremely limited roles is unlikely to expand over time. Prior to the crisis, Syria had virtually no experience interacting with NGOs, humanitarian or otherwise, and a hard time grasping the very concept. Officials deeply distrust organizations which, in their minds, might harbor an anti-regime agenda or inspire local NGOs to ramp up their own independent activities”¹¹²

La actitud siria hacia a “cuestión iraquí” se va moldeando y adquiriendo nuevas formas conforme pasan los años. Si en un primer momento preocupaba, y mucho, la presencia de tropas estadounidenses, ahora lo hace la deriva de la situación en Irak, el enfrentamiento

¹⁰⁶ Ferris, *op. cit.*, p.15.

¹⁰⁷ Citado por Ferris, *op. cit.*

¹⁰⁸ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 20.

¹⁰⁹ Ferris, *op. cit.*, p.14.

¹¹⁰ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 23.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 24.

¹¹² *Ibid.*, p. 24.



étnico, la crisis de refugiados y el posible surgimiento de una oleada intensa de jihadismo transnacional¹¹³. Según un informe del ICG, a Siria ya no la guía el deseo de embarrar y minar a Estados Unidos y a sus aliados. Sus intereses se dirigen ahora a preservar la unidad de Irak y a protegerse de las consecuencias de la guerra¹¹⁴. Sus relaciones exteriores, tanto con el gobierno estadounidense como con el iraquí, han determinado significativamente la manera en la que Siria se ha conducido.

4.2.3. El uso de la “cuestión iraquí” en el contexto internacional. Los refugiados: ¿pieza clave en las relaciones Siria-USA?

Siria considera que la comunidad internacional, y en especial Estados Unidos, por razones más que obvias, tienen la responsabilidad y la obligación de ayudar a los países afectados a sobrellevar la carga generada por los refugiados, para los que sí acepta ayuda directa.

Sus reclamaciones no están fuera de toda lógica, puesto que el argumento aparece recogido en el Preámbulo de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1950:

“Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional”

Siria siente que el gobierno iraquí o no desea ayudar a los sus nacionales refugiados o no se siente responsable de sus destinos¹¹⁵. Incluso fuentes sirias apuntan que la decisión final de establecer un visado de entrada en 2007 fue empujada por la visita de al-Maliki a Damasco, que ante la consulta respondió “you’re most welcome to introduce the visa”¹¹⁶. Son varios los argumentos que pueden explicar, al menos en parte, esta desidia del gobierno iraquí:

- Antiguos miembros del partido Baas se han convertido en refugiados. Parece un hecho probado ya que algunos antiguos “baatistas” han sido identificados tras su regreso¹¹⁷. Pero todos los demás, los muchos que faltan para completar la cifra de un millón y medio no tienen vinculaciones políticas tan marcadas.
- La emergencia de la comunidad chií en los asuntos gubernamentales. Algunas voces la acusan de no actuar suficientemente ni para mejorar la situación ni para potenciar el regreso de los refugiados, mayoritariamente suníes. También es cierto, como veremos más adelante, que las dificultades por las que atraviesa el gobierno no son menores y no parece muy factible potenciar el retorno.
- El deseo del gobierno de que no abandonen el país más personas. Intentaría frenar así el drenaje de recursos humanos y financieros que se viene produciendo desde hace ya casi cuatro años.

¹¹³ *Ibid.*, p. 17.

¹¹⁴ *Ibid.*,

¹¹⁵ Sassoon, *op. cit.*, p. 81.

¹¹⁶ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, 21.

¹¹⁷ International Crisis Group (ICG): “Syria Under Bashar (I): Foreign Policy Challenges”, *Middle East Report*, nº 23 (11 febrero 2004), en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2515&l=1>, p. 19.



Pero quizás uno de los aspectos clave, al menos en el panorama internacional, es la capitalización política que de la “cuestión iraquí” por parte siria. Especialmente en lo que concierne a sus relaciones con Washington.

“... Syria’s policy reflected political calculations, the presence of refugees being used as leverage to deter the U.S. from destabilizing the regime; force it to engage with Damascus on other political issues; attract international funds; deepen its influence in Iraq; or even expose the Syrian people to the heavy cost of the Iraqi model.”¹¹⁸

Los refugiados han sido percibidos como un importante instrumento para, primero, evitar un posible ataque estadounidense y después para intentar la re-inmersión (*engagement*)¹¹⁹ en la comunidad internacional.

Siria ha mantenido una visión comprensiva del asunto, mostrándose como pieza clave para resolver una crisis que considera internacional y con varias ramificaciones, siendo una de ellas el asunto de los refugiados. De ahí que en sus contactos con Estados Unidos éste haya sido un asunto más entre otras cuestiones mientras que para el gobierno estadounidense éste es un asunto con entidad propia que ha de ser tratado de forma individual. El esfuerzo sirio ha ido encaminado a establecer el asunto en el marco de negociaciones bilaterales de espectro más amplio y ha mostrado su frustración cuando no ha sido así¹²⁰.

Prueba de ello fue la negativa en la renovación en mayo de 2007 de los visados oficiales a miembros del Departamento de Homeland Security estadounidense para entrevistar a refugiados iraquíes y evaluar sus propuestas de asilo ya que Estados Unidos estaba interesada principalmente en aquellos que habían colaborado con las fuerzas de la coalición¹²¹. No es hasta febrero de 2007 que Siria, tras una visita a Damasco de James Foley, coordinador de los asuntos de los refugiados iraquíes, que el régimen acepta renovar los visados¹²².

“We recognise that Syria plays a humanitarian role in this regard and has largely kept its borders open to Iraqis fleeing violence and allowed Iraqis access to critical social services such as health care and education. We recognise that the refugees place a large burden on Syria’s public services and institutions”¹²³

A pesar de sus buenas palabras el cambio político no se produce y se quiere mantener el asunto aislado de un marco más amplio. Según palabras de un diplomático estadounidense:

“I don’t think normal relations are coming any time soon. Syria continues to interfere in Lebanon, and there is still a lot of frustration in Washington about our inability to entice or compel constructive behaviour on its part”¹²⁴

¹¹⁸ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 17

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ International Crisis Group (ICG): “Engaging Syria? U.S. Constraints and Opportunities”, Middle East Report, nº 83 (11 febrero 2009), en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5903&l=1>, p. 25

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Citadas por ICG, “Engaging Syria?...”, *op. cit.*, p. 25.



Tanto Jordania como Siria contemplan el problema de los refugiados desde una perspectiva de seguridad –entendida como un concepto amplio: seguridad nacional, seguridad del régimen y seguridad económica-; pero mientras al primero parecen impulsarlo más los factores de carácter doméstico, el segundo tiene como objetivo revalorizar su papel regional y, por ende, internacional.

5. Posibles soluciones

Como hemos visto a lo largo del artículo, la “cuestión iraquí” es un problema complejo, con múltiples aristas, que afecta a varios actores regionales. Aunque a lo largo del artículo nos hemos referido sólo a aquellos que mayor número de refugiados iraquíes han acogido, lo cierto es que la mayoría de los países de la región están implicados: Egipto, Líbano, Arabia Saudí. Y lo está, por supuesto, Irak, que ha visto como sus recursos –económicos y financieros- han atravesado sus fronteras.

Existen tres escenarios posibles de salida de crisis:

1. Integración en los países de primera acogida
2. El asilo en terceros países (mayoritariamente Estados Unidos y Europa)
3. El retorno a Irak

La opción uno, la reintegración en los países de primera acogida, no parece muy factible. Tanto Jordania como Siria –como el resto de países de la región, Arabia Saudí incluso ha “enladrillado” su frontera para evitar la entrada de refugiados, y de insurgentes- han manifestado repetidamente que su tolerancia respecto a los refugiados iraquíes puede entenderse sólo como una “acogida temporal”. Lo confirma el hecho de que desde que estallara la crisis hasta el día de hoy no se haya firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, ni se hayan realizado esfuerzos para otorgar a los que ya están un estatuto legal definido, ni se haya desarrollado una legislación nacional pertinente que los ampare. Bien al contrario, conscientes de la magnitud del problema, cada vez añaden más trabas a su entrada y a su estancia. Además, si tenemos en cuenta que la mayoría de los regresos se producen por dificultades económicas y legales en los países de primera acogida, confirmamos que las perspectivas no parecen muy halagüeñas.

Como hemos visto, tanto en Jordania como en Siria los refugiados iraquíes son vistos como un problema de seguridad. ¿Cómo admitir estos “elementos” que de una u otra manera se conciben como desestabilizadores y amenazantes? Los condicionantes que cargan a sus espaldas son demasiado fuertes. Más aún cuando aún retumba la “cuestión palestina” y los problemas asociados a ella: creación de las tan temidas “estructuras paralelas”, ascenso del Islam político como ideología de protesta y rebelión, estrangulamiento económico... Si el argumento para la no-integración en el caso palestino es la necesidad de continuar con la “lucha” por el Estado, en el caso iraquí es la existencia misma de ese Estado.

El reasentamiento en terceros países constituye también una alternativa muy complicada. Mientras algunos iraquíes han podido beneficiarse de ello, el hecho de que los países europeos sean cada vez reticentes a aceptar a solicitantes de asilo –debido en buena parte a los importantes flujos de migración que en ellos desembocan-, y que en los últimos



años se hayan incrementado significativamente las medidas de seguridad, como en el caso estadounidense, que hacen que los iraquíes sean particularmente poco “deseables”, merma las posibilidades de éstos de encontrar asilo. Ni Europa ni Estados Unidos cumplen con los compromisos adquiridos.

Otra dificultad añadida la constituye el hecho de que el reasentamiento en terceros países es un proceso muy caro.

Condicionante 1: Reticencia de los países europeos a aceptar solicitudes de asilo

Decisiones positivas por región

Region	No. of positive decisions		Change	
	2007	2008*	Total	%
Africa	51,100	60,200	9,100	18%
Asia	34,800	38,700	3,900	11%
Europe**	94,000	79,900	-14,100	-15%
Latin America/ Caribbean	4,200	5,800	1,600	38%
Northern America	23,900	24,300	400	2%
Oceania	1,800	2,000	200	11%
Grand Total	209,800	210,900	1,100	1%

* Incomplete data.

** Despite the fact that some European data are lacking for 2008, historical data suggests that the trend is likely to be true.

UNHCR: “2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”, 16 de junio de 2009, en <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>

5.1. La opción más deseable: el retorno a Irak

Además de ser un buen indicativo, el retorno de los refugiados a sus respectivos países de origen suele ser muestra de que se ha conseguido una verdadera reconciliación nacional, existen otras nada desdeñables ventajas: no supone un riesgo a la estabilidad de terceros países, es el deseo de los refugiados y, por supuesto, incide muy positivamente en el aprovechamiento de los recursos nacionales, tanto económicos como humanos.

Y es que en el caso iraquí, donde los profesionales de las clases medias han sido objetivo principal de la violencia, el drenaje de recursos nacionales ha sido de grandes proporciones: algunos estudios señalan que al menos un 40% de la clase profesional del país ha abandonado el país¹²⁵.

Ejemplo de uno de los “drenajes” de recursos: doctores en Irak, comparación anual

¹²⁵ Terrill, *op. cit.*, p. 7.

**DOCTORS IN IRAQ⁷⁸**

Iraqi Physicians Registered Before the 2003 Invasion	34,000
Iraqi Physicians Who:	
Have Left Iraq Since the 2003 Invasion	20,000 (estimate)
Returned to Iraq in 2007	200
Returned to Iraq in 2008	1,000
Returned to Iraq in 2009 (thru April)	325
Number of Physicians in Iraq (December 2008)	16,000
Iraqi Physicians Murdered Since 2003 Invasion	2,000
Iraqi Physicians Kidnapped	250
Average Salary of an Iraqi Physician	7.5 million Iraqi dinars per year (or ~\$5,100 per year)
Annual Graduates from Iraqi Medical Schools	2,250
Percentage of Above That Will Work Outside of Iraq	20%

NOTE: Numbers are estimates.

Fuente: Brookings Institution: *Iraq Index, Tracking Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq*, 20 agosto 2009 en <http://www.brookings.edu/saban/iraq-index.aspx>

Los refugiados iraquíes, asentados mayoritariamente en zonas urbanas y alejados de los campos de refugiados –y como consecuencia de mucha de la ayuda internacional- se mantienen con sus propios medios. Y es que, como se suele decir recurrentemente, no sale quien quiere, sino quien puede. Y en este caso no iba a ser menos.

Las fortunas iraquíes abandonan Bagdad con el estallido de la violencia y con el colapso de las estructuras gubernamentales. Salen hombres de negocios y empresarios que eran piezas fundamentales en los planes de reconstrucción estadounidenses. La clase que pudo reflotar financieramente al país, sumergido en una economía de guerra, no está¹²⁶.

No sólo queda dañada la habilidad del Estado para reconstruir sus estructuras económicas. La salida de las clases seculares, aquellas que podrían ofrecer otra alternativa política que la de la pertenencia sectaria, permite al comunitarismo arañar con más fuerza. Y es que no olvidemos que su salida no siempre es “casual”; muchos han sido atacados por las milicias que, tras su retirada, han visto como su campo de acción aumentaba.

A este desalentador panorama hemos de sumar otro problema: regresan menos los más preparados, ya que tienen más posibilidades de integrarse en los países de acogida¹²⁷.

Y a las muchas aristas del problema se suma una nueva: la incapacidad del país para reconstruir las instituciones políticas y económicas hace que las fuerzas de coalición se vean obligadas a extender su presencia en el país y a asumir responsabilidades propias de los nacionales. El hecho de que sean las Naciones Unidas, que en Irak son asociadas a las “fuerzas invasoras” y que el imaginario colectivo las responsabiliza de las sanciones de la época Sadam, las que asuman este papel no facilita que puedan dejar de ser percibidas como un instrumento de ocupación hostil¹²⁸.

¹²⁶ Sassoon, *op. cit.*, p. 131.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 158.

¹²⁸ Ferris, *op. cit.*, p.10.

Es importante por tanto que, en su propio beneficio, el gobierno iraquí se implique con los refugiados. Aumenta así la sensación de pertenencia a una misma comunidad política y, mediante programas educativos, no se pierden los años claves en la educación de los refugiados más jóvenes¹²⁹. Algo consciente debe de ser el gobierno si trata de impedir que se sigan expidiendo títulos que luego puedan ser utilizados en el extranjero.

Pero el asunto del retorno de los refugiados es extremadamente complejo. Si bien es cierto que facilita la reconstrucción nacional al permitir, como ya hemos señalado, el uso de unos recursos que sin ese retorno quedarían desperdiciados; no menos cierto es que el retorno ha de realizarse una vez ese proceso de reconstrucción haya sido, si no concluido con éxito, sí al menos iniciado.

“International comparisons demonstrate that truly successful returns cannot take place in the absence of genuine reconciliation between the warring parties, political stability and economic growth with opportunities for employment. (...) Thus, if Iraqis were to return in large numbers, not only does violence have to come to a halt but ethnicity and sectarianism have to contract significantly from daily life.”¹³⁰

5.1.1. Disminución de la violencia

No basta con que los niveles de violencia hayan disminuido, como indica el gráfico incluido más arriba. ACNUR no recomienda el regreso masivo de refugiados. Y es que, incluso bajo las circunstancias actuales, el retorno puede ser extremadamente peligroso: no hay una situación estable de seguridad, la red de servicios públicos es inadecuada y muchas casas han sido ocupadas por otros, destruidas o están ahora situadas en pueblos o vecindarios ahora controlados por milicias de una confesión diferente.¹³¹

Persons of concern Iraq					
Type of population	Origin	Total	Of whom assisted by UNHCR	Per cent female	Per cent under 18
Refugees	Turkey	15,600	15,600	51	49
	Occupied Palestinian Territory	14,900	14,900	50	24
	Islamic Republic of Iran	11,100	11,100	48	41
	Syrian Arab Republic	600	600	52	37
	Various	100	100	17	20
Asylum-seekers	Islamic Republic of Iran	1,000	1,000	43	-
	Syrian Arab Republic	1,000	1,000	43	-
	Turkey	400	400	43	-
Returnees (refugees)	From Syrian Arab Republic	45,000	-	-	-
	Various	400	400	49	-
IDPs		2,385,900	292,600	49	-
Returnees (IDPs)		36,000	-	49	-
Stateless		130,000	-	49	45
Total		2,642,000	339,700		

Fuente: UNHCR: “UNHCR Global Report 2007: Iraq Situation”, en <http://www.unhcr.org/484908962.html>.

¹²⁹ El ICG, explica esta situación con las siguientes palabras: “Rather than being helped to prepare for their return both parents and youth are ignored and left to waste. Yet, they remain an indispensable source for Iraq, whose educational system has been eviscerated and their blanket de-Baathification removed entire layers of experienced managers.”

¹³⁰ Sassoon, *op. cit.*, p. 155

¹³¹ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. ii.



De los más de 45.000 refugiados que han regresado (la propia ACNUR habla de que no existen registros ni cifras certeros, sino estimaciones), la mayoría lo ha hecho más por factores de salida de los países de acogida que por el efecto atrayente de las condiciones iraquíes. Si el retorno se basa más en factores de atracción que en los de repelencia es más fácil, más eficaz y más sostenido¹³².

“The number of returnees decreased dramatically by 2008 as those who had returned encountered many problems, and the Iraqi government realized it could not accommodate large numbers of returnees and hence stopped its promotion campaigns: ‘In reality, the Ministry (MoDM) cannot absorb return on that scale. If the influx is huge, then neither the ministry nor the government can handle it.’¹³³

Uno de las grandes preocupaciones de los encargados de gestionar la vuelta, ACNUR, la UNAMI¹³⁴ y el Ministerio de Desplazamientos y Migraciones, es evitar que los que regresan no se añadan al más de los dos millones de refugiados internos que hay en el país. Que 11 de las 18 provincias hayan cerrado sus “fronteras” tampoco ayuda a un deseable proceso de vuelta.

El hecho de que el país se haya dividido en áreas homogeneizadas étnicamente añade un nuevo nivel al problema: pocos regresan a lugares controlados por una etnia diferente y casi ningún miembro de los grupos minoritarios, como cristianos, sabeos-mandeanos o yazidis ha regresado¹³⁵. Y así se va cerrando el círculo del sectarismo: cada vez menos áreas mixtas.

“Internal displacement is resulting in ethnic and sectarian homogenization of the country, and displaced communities are increasingly vulnerable to violence, kidnappings, and control by militias. Displacement is both a consequence and a cause of sectarian polarization in the country.”¹³⁶

Para que el retorno sea posible y no se complique es necesario crear las infraestructuras necesarias que absorban esta población y la dirijan en su proceso de (re)integración.

5.1.2. Infraestructuras y condiciones económicas-jurídicas y sociales

No basta con que el gobierno declare su deseo de que los refugiados iraquíes vuelvan. Esto sin duda hablaría de forma positiva del control de la situación y de la recuperación del país, de ahí los incentivos económicos que ofrecen Estados Unidos e Irak, que pretenden señalar el número de regresos como muestra de lo acertado de su estrategia¹³⁷.

Es necesario establecer una serie de medidas y el gobierno iraquí aún no ha desarrollado un plan de absorción de los refugiados que impida que el regreso se convierta en un problema

¹³² UNHCR: *The State of the World Refugees*, p. 19.

¹³³ Sassoon, *op. cit.*, p. 156.

¹³⁴ UNAMI: UN Assistance Mission for Irak creada para “promote ; support ; and facilitate ; in coordination with the Government Of Iraq : the coordination and delivery of humanitarian assistance and the safe ; orderly ; and voluntary return ; as appropriate ; of refugees and displaced persons”. UN Security Council Resolutions 1770, 10 August 2007.

¹³⁵ Sassoon, *op. cit.*, p. 157.

¹³⁶ Ferris, *op. cit.*

¹³⁷ Sassoon, *op. cit.*, p. 155.



y se añada a los existentes desencadenando una nueva ola de desplazamientos internos y violencia sectaria¹³⁸.

En el diseño de este plan dos aspectos son clave: la proporción de servicios públicos y de condiciones económicas que permitan la (re)integración; y la resolución en lo relativo a las disputas de propiedades. Se estima que el 20% de los 55.000 refugiados que han regresado se han convertido en desplazados internos porque no tenían un hogar al que volver¹³⁹.

Condiciones económicas y sociales

Las duras condiciones económicas, la falta de empleo y la ausencia de servicios públicos fueron algunos de los factores que empujaron a muchos a abandonar el país. Parece que aún la situación no está estable y, con ello, el proceso de reabsorción se complica.

- Altas tasas de desempleo: las estimaciones oficiales lo sitúan al 18%, pero las no oficiales hablan de hasta un 30%.¹⁴⁰ 18.2% (2008 est.)
- Altas tasas de inflación: un 6.8%, según estimaciones de 2008¹⁴¹.
- Aunque lleva una progresión ascendente, todavía hay una escasa cobertura de servicios públicos.

ESTIMATED AVAILABILITY OF ESSENTIAL SERVICES, FEBRUARY 2008 & FEBRUARY 2009⁷²

SERVICE	FEBRUARY 2008	FEBRUARY 2009
Sewage (% population with access to sanitation)	8%	20%
Water (% population with access to potable water)	22%	45%
Electricity (% with access to 12+ hours of power per day)	25%	50%
Fire Departments (Equipped stations per 25 K population)	23%	42%
Fuel (Meet demand)	25%	48%
Public Health (Population with access to Health Services)	18%	30%
Housing (% population with adequate housing)	25%	50%
Trash (% population serviced)	18%	45%

Brookings Institution: *Iraq Index, Tracking Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq*, 20 agosto 2009 en <http://www.brookings.edu/saban/iraq-index.aspx>

¹³⁸ *Ibid.*, p. 160.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 159.

¹⁴⁰ *CIA World Factbook 2009, op. cit.*

¹⁴¹ *Ibid.*



Las disputas de propiedad

Junto a las condiciones socio-económicas, la cuestión de la resolución de las disputas de propiedades es un asunto clave. Sin ella, la reconciliación nacional se torna casi imposible. Especialmente cuando en Irak ocupar y destruir la propiedad se ha convertido en un arma en la lucha sectaria¹⁴². Parece que el 46% de los que regresan, refugiados y desplazados internos, ven que sus propiedades han sido destruidas.¹⁴³

“I called my Sunni neighbours and they told me the insurgents are still using our house for their operations. How can we go back”¹⁴⁴

Existe un mecanismo de restauración de las propiedades: la Comisión para la Resolución de las Disputas sobre la Propiedad Real (CRRPD). Su antecesor inmediato fue The Iraq Property Compensation Commission (IPCC), establecida en 2004. La IPCC se ocupaba sobre todo de los casos relativos al periodo de Sadam y aunque ha tenido muchos resultados, su gran problema ha sido no incluir en los términos compensatorios más que el precio original, sin tener en cuenta los altos niveles de inflación a los que el país se ha visto sometido en los últimos tiempos¹⁴⁵. Fue sustituida en 2006 por la CRRPD, con oficinas en todas las provincias y que sí introduce la valoración de la compensación y un comité judicial que revisa las demandas¹⁴⁶.

A finales de mayo de 2007, la CRRPD había recibido 132,038 demandas, de las que sólo 34,649 habían sido decididas¹⁴⁷.

“Property restitution is the basis of restoration of law and order, reconciliation among the different ethnic communities and the return of a measure of normality. In essence, repatriation is just the first step in a long process of reintegration and restoration of a normal and economically productive life”¹⁴⁸

6. Conclusiones

El problema de los refugiados nunca debe de ser un asunto minusvalorado. La respuesta ha de ser rápida, pues el “enquistamiento” de la situación hace que las soluciones sean cada vez más complejas y suele conducir a la radicalización y frustración. El problema requiere soluciones propias, distintas a la simple contemplación de las causas que lo originaron.

Las consecuencias afectan, como hemos visto, a diversos actores. Al propio Irak; pues la reconstrucción es “un viaje de ida y vuelta”. Sin las condiciones necesarias no habrá proceso de reconstrucción, pero su no-regreso lo dificulta.

¹⁴² Sassoon, *op. cit.*, p. 160.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 162.

¹⁴⁴ Testimonio de un refugiado iraquí, recogido en Refugee Studies Centre: “Iraq’s displacement crisis: the search for solutions”, *Forced Migration Review*, Special issue (June 2009), p. 9, en <http://www.fmreview.org/iraq.htm>.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 161.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 162.



La salida de los más preparados no sólo motivó la salida de otros muchos al carecer de servicios básicos; también dificulta enormemente el proceso de reconstrucción en Irak. Primero la económica tras la marcha de capital financiero –recordemos que los refugiados iraquíes, mayoritariamente, sobreviven a partir de sus propios recursos-. También con la merma de recursos humanos: el dinero invertido durante décadas en la educación de buena parte de la ciudadanía se está dilapidando.

El retorno, aún siendo la solución más deseable, no es un proceso fácil. El primer riesgo es que los refugiados que regresan acaben sumándose a los más de dos millones de desplazados internos. Otro de los riesgos, es que su vuelta añada aún más leña al conflicto comunitario. La mayoría de las áreas residenciales se han homogeneizado y buena parte de las propiedades han sido “confiscadas” por las milicias u ocupadas por gentes de diferente grupo religioso. La vuelta implica o bien buscar otro lugar donde vivir, entre los de la misma religión, acelerando aún más el proceso de homogeneización –y consecuente separación-; o bien emprender el duro proceso legal de reclamación de la propiedad, asunto enormemente complicado dada la situación política. La no satisfacción de este punto inducirá frustraciones y una más fuerte oposición al régimen político establecido.

El hecho de que hayan sido precisamente las elites seculares uno de los primeros grupos en abandonar el país supone un riesgo añadido en la (re)construcción política de un nuevo modelo de Estado. Sin voces que reclamen la salida de los asuntos religiosos de la política, se ha iniciado ya un proceso de “libanización”.

La “cuestión iraquí” afecta también a los vecinos. Es difícil conjugar los legítimos intereses de los refugiados, como seguridad o bienestar, con los de los países de acogida. Y es que éstos, especialmente Jordania y Siria, pero también otros, ven la llegada de estos miles de expatriados desde el prisma de la seguridad. Las directrices en el caso del primero son marcadas por cuestiones domésticas mientras que los grandes condicionantes del segundo son de carácter internacional.

No obstante, ambos se enfrentan a un dilema no menor: mientras hinchaban las cifras de los refugiados para atraer más atención –y ayudas- internacionales, tampoco pueden resaltar en exceso los problemas de los refugiados para no aumentar el resentimiento de sus poblaciones.

No es baladí observar qué ministerios o departamentos gubernamentales se encargan del asunto. En Jordania lo hace el Ministerio del Interior y de los Servicios Secretos – aunque oficialmente se insiste en que depende del Ministerio de Desarrollo Social, Ayuda Exterior y activistas de Derechos Humanos¹⁴⁹-; mientras que en Siria lo hace el de Exteriores¹⁵⁰, que busca manejar bien el asunto en la arena internacional para aumentar su rentabilidad.

Estudiar el contexto en el que operan los dos regímenes, incluso antes de 2006, más aún, antes de 2003, nos permite afirmar que no son los refugiados los que añaden nuevas amenazas. Más bien inciden, aumentan y exponen de manera más evidente los problemas que ya venían arrastrando.

A modo de conclusión final es importante señalar que la “cuestión iraquí” y el hecho de que haya desplazado en preocupaciones de los países afectados a la “cuestión palestina”

¹⁴⁹ ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵⁰ En abril de 2007, el régimen nombra al viceministro de Asuntos Exteriores encargado del asunto. ICG, “Failed “Failed Responsibility...”, *op. cit.*, p. 19.



revela un cambio más profundo. El centro geopolítico de Oriente Medio se ha desplazado. Si antes las grandes cuestiones giraban en torno al conflicto israelo-palestino/árabe, ahora lo hacen en torno al conflicto iraquí y a las cuestiones en las que éste ha profundizado (como la hegemonía regional o los problemas de los regímenes árabes considerados “moderados”). Pero este es otro asunto.





¿SON EL ISLAM Y LA DEMOCRACIA INCOMPATIBLES? EL CASO DE ASIA CENTRAL

Alberto Priego ¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Históricamente se han atribuido al Islam una serie de características que lo hacían incompatible con la democracia. Sin embargo estas dificultades no son tanto propias del Islam sino de la herencia árabe que en ocasiones arrastra. Es el caso de algunos lugares que no son Oriente Medio, el Islam tiene características muy distintas. Asia Central que presenta unas características propias que han hecho del Islam de la zona uno de los más moderados y liberales del mundo. Así, teniendo en cuenta las características propias de Asia Central como el hanafismo, el sufismo o el Jasidismo se puede afirmar que Asia Central se perfila como una zona óptima para demostrar al mundo que Islam y democracia son perfectamente compatibles.

Palabras clave: Islam, Asia Central, democracia, Sufismo, Jasidismo.

Title in English: "Is Islam Compatible with Democracy? The Case of Central Asia"

Abstract:

Historically, Islam has suffered the stigma of being incompatible with democracy. Nevertheless, these caveats should not be attributed to Islam itself but the Arabic heritage. Central Asian Islam has some special elements that creates a different kind of Islam which is not only liberal and moderated but also compatible with democracy. Islam in Central Asia embodies some particular characteristics such as Hanafism, Sufism or Jadidism that may show the World that Islam and democracy are completely compatible.

Keywords: Islam, Central Asia, democracy, Hanafism, Sufism and Jadidism.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Alberto Priego Moreno es experto en temas del Cáucaso y Asia Central. Es investigador de UNISCI. Ha sido "Visiting Scholar" en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS, School of Oriental and African Studies). Es autor de "La Evolución del conflicto en Chechenia", "The Creation of the Azerbaijani identity and its influence in the foreign policy", "Georgia: ¿Otra Revolución de Terciopelo?", entre otras publicaciones. *E-mail:* albertopriego@cps.ucm.es.



1. Introducción

Antes de desarrollar este artículo sería bueno dedicar algunas líneas a definiciones de ciertos conceptos que normalmente se usan a la ligera y que es necesario precisar. El primer o de ellos es el de *fundamentalismo islámico*, término que no existe en árabe. Así la palabra *usuliyyah* fue introducida para traducir del inglés “Islamic Fundamentalism”. Si atendemos a las definiciones de Mendeville, Fuller, Naumkin y Roy encontramos que todos están de acuerdo en entender por *fundamentalismo islámico* una tendencia, que también se da en la Cristiandad, de búsqueda de los orígenes de la religión y de rechazo de las influencias externas. Sin embargo, Oliver Roy² señala dos corrientes dentro de este fundamentalismo: Los *tradicionalistas*, que basan su aproximación en la interpretación de los textos y sus comentarios usando el principio de imitación (*taqlid*) y el rechazo de las innovaciones. Aquí se encontrarían las escuelas legales del Shafiismo, Malikismo, Hanafismo y Navalismo.

Por otro lado, los denominados *reformistas* o *revivalistas*, serían aquellos que critican buscando un acercamiento a los textos, critican la tradición, los comentarios y las prácticas populares como el culto a los santos. Ejemplos de esta tendencia son Shah Wali Allah o el conocido Abdul Wahhab (1703-92), creador del Wahabismo.

Abdul Wahhab postulaba que se debía volver a los orígenes de los ancestros: *salaf* en árabe. Así su principal idea era que la fe islámica se había distorsionado a lo largo de los años y que se debía volver al modelo de los Cuatro Primeros Califas (*Al-Khulafa al-Rashidun*) Abdul Wahhab coincidió en Basora con el fundador de la casa Saud, Ibn Saud, a quien inspiró en su proyecto nacional. Hoy es una referencia para gente como Osama Bin Laden o Ayman al-Zawahiri. En este trabajo se utilizará la palabra salafismo (*de salaf*) para referirnos a los fundamentalistas islámicos ya que existen otros fundamentalistas que no son propiamente islámicos.

Otro término que debe ser aclarado es “ *Jihad*” ya que no siempre tiene el significado que se le atribuye. A grandes rasgos *Jihad* tiene dos significados: *Gran Jihad* o *Jihad al-akbar* que es un camino del musulmán para superarse a sí mismo en su camino a Dios y *Pequeña Jihad* o *Jihad al-asghar* que sería la lucha para defender o implantar el Islam, que puede tener incluso una naturaleza violenta³. Unido al concepto de *Jihad* están los conceptos de *dar al-islam* (tierra del Islam) y *dar al-harb* (tierra de guerra). Mientras que en la primera es una zona donde viven musulmanes en el segundo caso estaríamos hablando de una tierra en la que los musulmanes no podían vivir. Así, se podía lanzar una *Jihad bil-sayf* (lucha de la espada) que no obstante, era un concepto defensivo. Sin embargo, para romper esta concepción clásica debemos esperar a Abdul Wahhab y sobre todo a Sayyid Qutb. A partir de ahí, la distinción entre *dar al-islam* y *dar al-harb* desaparece habida cuenta de que esta última es, para los salafistas, la tierra del ateísmo, el capitalismo, la corrupción y la inmoralidad. Se trata así de la obligación de todo musulmán (colectiva-*fard kifaya*- e individual-*fard ayn*-) de devolver a Dios la soberanía sobre la tierra.

² Roy, Oliver (1994): *The Failure of Political Islam*. Cambridge, Harvard University Press, pp. 30-31.

³ Mandaville, Peter (2007): *Global Political Islam*, Abingdon, Routledge, pp. 250-251.



2. Problemas Atribuidos Tradicionalmente al Islam

Si atendemos a los expertos que han estudiado la relación entre Islam y democracia encontramos algunos puntos comunes. Se pueden distinguir dos grandes grupos de estudiosos que giran en torno a la obra de Edward Said “Orientalismo⁴”: los Orientalistas y los Neorientalistas. Aunque existen algunas diferencias entre ambos grupos son más los puntos que los unen que los que les separan. Las discrepancias que formulan pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

a. Una Relación entre el Estado y la Sociedad Civil desequilibrada: Las relaciones entre la sociedad civil, cuando existe, y el Estado están desequilibradas. Éste es el principal punto de controversia entre los Orientalistas y los Neorientalistas. Mientras los primeros, con Bernard Lewis a la cabeza, defienden que en los países árabes no existe la sociedad civil, los Neorientalistas, sobre todo Daniel Pipes, afirman todo lo contrario. De hecho, según los Neorientalistas, movimientos radicales como los Hermanos Musulmanes o Hamás, no son otra cosa que una respuesta de la sociedad civil a los excesos de los gobernantes. En cualquier caso queda claro la falta de armonía entre Sociedad Civil y Estado⁵.

b. La no Separación entre la dimensión privada individual (Ibadat) y la pública (Mu’amalat). Se dice que el Islam es una religión que ocupa todos los ámbitos de la vida, desde la relación del individuo con Dios (*Ibadat*) hasta sus relaciones sociales con los seres humanos (*mu’amalat*). La principal consecuencia de esta ausencia de separación entre las dos esferas es que la soberanía reside en Dios y no en el pueblo, lo cual anula las posibilidades democráticas de cualquier sociedad. Así Bernard Lewis habla de un despotismo implícito al Islam debido al control que los asuntos sagrados ejercen sobre todas las dimensiones del individuo⁶. En definitiva, se aprecia una ausencia de la conciencia individual, imprescindible para el desarrollo de la democracia, que engancha con la supuesta obligación musulmana -colectiva- *fard kifaya*- e individual-*fard ayn*- de acabar con aquellos aspectos como la democracia, el ateísmo o el capitalismo que han degradado la sociedad.

c. Confusión entre el poder terrenal y el poder divino: De la mano de la concepción de la soberanía se produce una confusión entre las dos espadas, la terrenal y la divina. Según la tradición islamista existen tres modelos políticos para los musulmanes. El primero se corresponde con el primitivo estado de naturaleza: una situación de anarquía y violencia con un tirano que se impone al resto por ser más poderoso. En el segundo, el analizado por los Orientalistas, donde un príncipe ejerce el poder de forma despótica y los súbditos obedecen por temor, ya sea físico o religioso. El tercero, promovido por autores como Mawdudi o Al-Banna y criticado por los Neorientalistas que sería un modelo utópico con un califato basado en la Sharia, en el Corán y en las enseñanzas del Profeta.

En este sistema los clérigos son los que dirigen los asuntos políticos y los religiosos limitando la resistencia del pueblo ya que, según esta interpretación, no posee la soberanía. En buena medida se puede afirmar que lo que ocurre es que el mundo árabe no se ha visto

⁴ Said, Edward (2003): *Orientalismo*, Madrid, Del bolsillo.

⁵ Las visiones entre Orientalistas y Neo-Orientalistas quedan más o menos integradas con la aportación de Albert Hirschman afirmando que las esferas públicas y privadas se alternan en períodos cíclicos de superioridad. Así durante la Guerra Fría el Estado dominaba a las sociedades civiles y a partir de los 80 la situación se da la vuelta y los movimientos islamistas dominan a los Estados

⁶ Lewis, Bernard (1994): *Islam and the West*, Oxford, Oxford University Press. p. 46.



influido por el Agustínismo político que alcanza su máximo esplendor en la obra de Masilio de Padua⁷.

d. Sacralización de la figura del Sultán: como consecuencia de la confusión de los dos poderes, los ulemas han sacralizado tradicionalmente a la autoridad política considerando pecado su cuestionamiento o desobediencia. Sin embargo, cuando el gobernante no era el deseado por el clero o no pertenecía a la comunidad étnica de los ulemas, éstos no han dudado en usar su capacidad religiosa para derrocarlo. Esto ha provocado la emergencia de grupos radicales *salafistas*, muchas veces alternativos al *establishment* religioso, que cuestionan cualquier orden establecido que no sea un Estado Islámico basado en la *Sharia* e inspirado en los cuatro primeros califas (*Al-Khulafa al-Rashidun*) los considerados virtuosos.

e. Ausencia de una Revolución Burguesa: Las sociedades musulmanas sufren lo que Leonard Binder ha denominado “*conjunto de ausencias*”⁸ referido a la ausencia de un concepto de libertad, de instituciones autónomas y de una clase media. Estos problemas provocan que el gobernante se vea menos limitado y que, por lo tanto, pueda ejercer el poder de manera más despótica. Dentro de estos frenos al poder debemos incluir las críticas de Bernard Lewis por carecer de cuerpos intermedios y de órganos legislativos, ya que la *Shura* carece de las características propias de las asambleas parlamentarias. La existencia de cuerpos intermedios, tal y como establece Tocqueville, permitiría un límite a la autoridad que frene los excesos tiránicos del gobernante. Este conjunto de ausencias se antoja complicado de superar ya que se refiere a elementos considerados de elementos con carácter occidental y lejano a la tradición árabe-musulmana.

En buena medida, estos problemas que en Europa quedaron superados con las revoluciones del XVIII y el XIX, han sido atribuidos al Islam aunque no son propios de esta religión sino de la costumbre árabe, tal y como veremos a lo largo de este trabajo. Así, muchos de estos obstáculos no se dan en los países de Asia Central lo que hace de la zona un “laboratorio perfecto” para demostrar la compatibilidad de Islam y democracia, a pesar de que la región si presenta otros problemas más propios de los 80 años de dictadura soviética.

3. Elementos Propios del Islam de Asia Central que Favorecen la Democracia

3.1. La Llegada del Islam a Asia Central

En el siglo VII d.C, las tropas árabes llegaron a lo que ellos denominaban *Ma Wara' Al-Nahr* o la tierra que está más allá del río (Amu Darya) incorporándola al Califato. Con los Samaníes (875-999) el Islam se convirtió en la religión oficial de Asia Central y Bujara en su capital. De hecho, cuando Irán se convirtió al chiísmo, Asia Central se acogió a la tradición perso-sunita desarrollando una literatura al margen de la árabe que se escribía en farsí o en las lenguas vernáculas⁹.

⁷ Gálvez, Lucía (2006): *¿Cómo Dios manda? Iglesia, Masonería y Estado en la Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, pp. 63-65.

⁸ Binder, Leonard (1998): *Islamic Liberalism. A Critique development ideologies*, Chicago, The University of Chicago Press, p. 225.

⁹ Roy, Oliver (1997): *La Nueva Asia Central o la Fabricación de Naciones*, Madrid, Sequitur, p. 233.



La llegada de los mongoles supuso un fiasco para el Islam en Asia Central ya que los conquistadores destruyeron los principales monumentos de Bujara para, posteriormente, convertirse en la religión oficial de la Horda de Oro. Durante la época de Amir Timur y de los Timurids (XIV) la región vivió su mayor esplendor. Se construyeron emblemáticos edificios como el Mausoleo de Gur-e Amir o el complejo de Shah-i Zinda. Posteriormente *Ma Wara' al-Nahr* se dividió en varios kanatos, destacando los de Khiva, Kokand y Bujara que permanecieron así hasta la conquista rusa, tras la cual pasaron a ser protectorados de Moscú. A partir de ahí, Rusia sería la metrópoli hasta 1991 fecha en que todas estas repúblicas recuperaron su independencia.

Durante este largo período que va desde el siglo VII hasta finales del XX Asia Central configuró una identidad en la que el Islam cobraba una importancia muy grande y cuyas características permiten que sea una zona donde Islam y democracia se muestran compatibles. Por ese motivo, hemos seleccionado seis características propias del Islam de Asia Central donde se aprecia dicha compatibilidad:

- a. Ausencia de tradición árabe
- b. Influencia del Sufismo
- c. La Escuela Hanafista
- d. Movimientos Reformistas Jadidismo
- e. Las Costumbres locales.
- f. Herencia Rusa y Secularización.

3.2. Ausencia de Herencia Árabe y la Importancia de las Costumbres Locales

Los árabes encontraron en Asia Central una gran resistencia entre una población centroasiática que ya tenía sus propias religiones y sus propias lógicas de comportamiento. La falta de condiciones naturales que favorecieran un asentamiento como el que se produjo en el Norte de África ha permitido que sobrevivieran las costumbres locales que difieren claramente de las de los conquistadores. Por un lado, el culto a dioses preislámicos o la adoración de santos locales no son extraños en Asia Central, mientras que está absolutamente perseguido por los grupos *salafistas*. Por otro, los hábitos religiosos en Asia Central son mucho más laxos y relajados que en los países del mundo árabe. Así, *Ma Wara' al-Nahr* siendo musulmana está poco influida por la cultura árabe lo que la convierte en el lugar ideal para buscar la compatibilidad entre Islam y Democracia. Por el contrario, sí que ha recibido otras influencias musulmanas, como la otomana o la persa, que han contribuido a la formación de una identidad regional propia lejos de la árabe.

Volviendo al punto de partida, la geografía de Asia Central no favorecía el establecimiento de los árabes. Por un lado, su suelo se antojaba demasiado pobre para establecer cultivos, con la excepción del Valle del Ferghana, y demasiado rico para ser malgastado como pasto para camellos. Estas características junto con la lejanía geográfica hicieron que los árabes perdieran interés en asentarse en la región y, por lo tanto, que las costumbres locales permanecieran vivas hasta hoy. Por otro lado, Asia Central se perfila como un territorio de grandes dimensiones rodeado por grandes imperios (Romano-Germánico,



Zarista, Chino etc...) y por tanto imposible de dominar. Solamente una entidad política nativa y profundamente descentralizada, como el Imperio Mongol de Ghenghis Khan, fue capaz de establecer un laxo control sobre la zona.

De hecho, la tradición política árabe y centroasiática son no sólo distintas sino completamente antagónicas. Mientras el mundo árabe había centrado su estructura política en la idea de la divinidad de Mahoma, el Imperio Mongol basaba su estructura en la acumulación del poder en una sola persona. Además, mientras los mongoles basaban su conquista en la desintegración de las tribus, los árabes lo hacían justo en lo contrario, en la unión en torno a una religión¹⁰. Así, el hecho de que el centro moral y religioso de los árabes estuviera lejos de Asia Central, en la Meca, impedía que se pudieran implantar otros modelos de conquista más extensos. Por si esto fuera poco, los mongoles prestaban más atención al mundo terrenal y a la espada temporal mientras que para los árabes no había nada fuera de la dimensión religiosa. Así vemos que en Asia Central la separación entre las esferas privada (*Ibadan*) y pública (*Mu'amalat*) del individuo tiene sus raíces en la época de los mongoles. Por ello, no existe esa confusión entre las dos espadas que supone un obstáculo para la democracia.

Además, la superioridad moral con la que los conquistadores abordaban a las tierras conquistadas hacía imposible que se pudiera establecer un estado en ellas. Los árabes consideraban a la población local como *mawali* o clientes, que estaban por debajo de los árabes. Esta superioridad se sigue defendiendo respecto de los salafistas que persiguen las tradiciones y costumbres locales aludiendo a que son contrarias al Islam cuando, en la mayor parte de los casos, son contrarias a la tradición árabe. Algunas de las prácticas controvertidas afectan a cuestiones sagradas para los más ortodoxos como la propia peregrinación a la Meca (*Hajj*). El Hajj tiene un significado diferente para árabes y centroasiáticos, quienes consideran que dicha obligación puede ser sustituida por tres peregrinaciones (*ziyarat*) a ciertos mausoleos (*mazars*) donde se encuentran enterrados santos locales. Esta flexibilidad, que ha permitido la pervivencia del Islam en épocas complicadas como el estalinismo es profundamente perseguida por grupos *salafistas* hoy apoyados por estados como Arabia Saudí.

En el orden político, ante la ausencia de un modelo político en el Corán, los salafistas tratan de imponer un modelo similar al de los tiempos en los que vivía el Profeta. Así, muchos salafistas consideran que, siguiendo la *sunna*, se debe establecer un sistema político similar al que existía en los tiempos del Profeta; de ahí su obsesión por la restauración del Califato con las características de la sociedad árabe de ese tiempo¹¹: ausencia de derechos humanos, ausencia de elecciones, discriminación del género femenino etc...que no son más que elementos del imaginario colectivo creado por ideólogos como Mawdudi o Qutb.

Por su parte, Asia Central, tiene una cultura política heredada de los períodos ruso y mongol, con otras instituciones y también con otros problemas, pero distintos de los de los árabes. Valga señalar la existencia de la institución denominada Mahallah, que tiene su origen en los grupos de trabajadores de las montañas del Pamir (*avlod*). Estos grupos de solidaridad tenían un líder, normalmente el más anciano y pueden ser considerados como un elemento propio de los pueblos de Asia Central. Incluso algunos autores definen la *Mahallah* como una proto-sociedad civil o *sociedad civil comunal* que chocaría frontalmente con uno de los

¹⁰ Crone, Patricia (1980): *Slaves on Horses. The Evolution of the Islamic Polity*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 18-19.

¹¹ Mandaville, Peter (2007): *Global Political Islam*, Abingdon, Routledge, p. 35.



problemas de las sociedades árabes, la ausencia de sociedad civil o la emergencia de esta en forma de grupos radicales¹².

Otro de los aspectos que se deben atribuir a la tradición árabe y no a la islámica es la debilidad del Estado, ya que en los tiempos del Profeta no existía tal entidad en la Península Arábiga. De hecho en el caso de Asia Central, la experiencia soviética ha dado lugar a todo lo contrario, a Estados demasiado férreos que dejan poco lugar a las sociedades civiles.

En lo que hace a la falta de lealtad hacia la autoridad política se refiere esta se puede atribuir a dos hechos: por un lado, a la tradición tribal árabe y al uso de esclavos en los ejércitos y, por el otro, a la separación étnica entre el poder político -que desde el siglo XI pasó a manos de dinastías bereberes y turcas- y el religioso, que se mantuvo en manos de las familias árabes¹³. Así, los ulemas han tratado de minar la legitimidad de las dinastías políticas provocando una falta de lealtad por parte de los ciudadanos que ha terminado con la proliferación de grupos radicales como los Hermanos Musulmanes, que luchan contra gobiernos que califican como *kafir*. Por eso los gobiernos se han visto obligados a seguir los postulados de los ulemas provocando una mera confusión entre el poder terrenal y el poder eterno.

Esta falta de lealtad a la autoridad no se ha dado en Asia Central ya que con mongoles y rusos la separación de las dos esferas ha sido clara y la lealtad a la autoridad constante. Sin embargo existen otros problemas como el culto a la personalidad, las violaciones de los derechos humanos por parte del Estado y en algunos casos falta de libertad religiosa. En la actualidad estos problemas son aprovechados por grupos radicales como Hizb ut Tahrir que postulan soluciones tales como la implantación de un Califato. Sin embargo, la solución pasa por el retorno a las costumbres e instituciones locales, que son compatibles con la democracia y más aceptadas por la población local.

Fuera de la tradición árabe y dentro de la persa debe ser destacada la figura de Fazlullah Ruzbihan, un académico persa que se refugió en Samarcanda huyendo de los Safavíes. Fazullah escribió el “Código de Conducta de los Reyes” (*Sulûk uk-mûluk*) que pretendía establecer la relación entre los gobernantes y la religión. La principal aportación de Fazullah es la necesidad de tener una autoridad política en la tierra que, eso sí, debería tener una relación adecuada con la *Sharia*. En este punto la tradición persa engancha con el agustinismo político¹⁴, superando el problema árabe de confusión del poder terrenal y el divino.

3.3. El Sufismo

El Sufismo (*Tasawwuf*) goza de gran aceptación en Asia Central. Sin embargo, en el resto del mundo es un tiempo fuente de controversia y de devoción ya que está rodeado de un halo de misterio. Ni tan siquiera está claro el verdadero origen de la palabra *Sufí*. Algunos autores como Abu Rayhanan Biruni afirman que procede de la palabra griega *sophia* (sabiduría) y por

¹² Stevens, Daniel: “NGO-Mahalla partnerships: exploring the potencial or state-society synergy in Uzbekistan, *Central Asia Survey* vol. 24 no. (September 2005), p. 282.

¹³ Martínez-Gros, Gabriel: “Le Palais et la Mosquée”, *Les Collections de L’Histoire-L’Islam et le Coran*, no. 30 (Octubre 2008).

¹⁴ Marsilio de Padua en Defensor Pacis afirmaba que Cristo no había venido a luchar contra el César sino a someterse a él siempre y cuando sus leyes no entraran en contradicción con las divinas. Vemos pues una coincidencia entre el Agustinismo Político y la obra de de Fazullah *Sulûk uk-mûluk*.



ello los sufíes adoptaron este nombre¹⁵. Otros autores sitúan su origen en los vocablos árabes *safwe* (elegido) y *suffa* (pureza) aunque esta teoría goza de poca aceptación¹⁶. Sin embargo, la opinión más aceptada señala que el prefijo *suf* alude a los modestos harapos de lana¹⁷ que portaban los *darvish*¹⁸, *faqirs*¹⁹ o *sufíes* (pobres o mendigantes) como muestra de su compromiso con el mundo espiritual y su abandono de lo material²⁰.

Los sufíes tienen por objetivo alcanzar la espiritualidad abandonando todos los placeres terrenales. Para ello, el aspirante (*murid*) con la ayuda de un guía espiritual (*Pirs o Shaykh*) inicia un viaje (*tariqah*) que, tras superar siete fases, le debe llevar a la unión con Dios. Los candidatos deben renunciar a todo lo que les rodea para poder despojarse de su ego y alcanzar el mundo divino. En el abandono del mundo físico también se incluyen las cuestiones políticas, lo que permite una clara separación entre el mundo religioso y el mundo político. Ésta es una de las grandes aportaciones del Sufismo a la compatibilidad de Islam y democracia.

Su origen está en los musulmanes que cruzaban *dar al-islam* en busca de respuestas espirituales. Se reunían en los refugios de los viajeros para compartir experiencias y escapar de las persecuciones de los Abasíes, que al igual que los Chítas, los consideraban herejes. Así, en torno al siglo XI nacieron las primeras órdenes sufíes (*tariqas*). Los sufíes suelen referirse a esta persecución, que hoy continúa a manos de los Wahabíes, como *dhirik* que procede de *dhirik Allah* o lo que es lo mismo el recuerdo de Alá. Éste es el nombre con el que los sufíes suelen referirse al Profeta Mahoma y también designa un ejercicio espiritual por el cual entran en contacto con Dios.

El Sufismo en Asia Central, al igual que ocurre en otras zonas musulmanas no árabes, es extremadamente popular. Su culto a los santos (*wilaya*), su carácter esotérico y místico, así como la aceptación de las costumbres locales, hacen que tenga una especial aceptación entre la población. Asia Central es una de las zonas del mundo donde podemos encontrar las principales órdenes sufíes como son la Kubrawiyya (XII), Yasaviyya (XII), Qadiriyya (XII) o la más importante y conocida, Naqshbandiyya (XIV). Esta última fue creada en Bujara por Bahoudin Naqshband Bukhari (1318-89) y sus descendientes dicen que sus raíces se remontan al primer Califa Abu-Bakr (*hoja*), a la familia de Mahoma (*Ishans*) o a santos locales (*tura*)²¹. Su principal característica es la sobriedad, tanto en sus prácticas religiosas como en su quehacer diario. El *dhirik* de la orden Naqshbandiyya consiste en un silencio sepulcral que es utilizado por sus fieles para repetir incesantemente el nombre de Alá.

Precisamente esa sobriedad no es más que es el reflejo de la necesidad sufí de abandonar este mundo para encontrar el divino, tiene su contraparte en la cuestión política. En la orden de Naqshbandiyya rige un principio denominado “soledad en la multitud” (*xilvat dar anjuman*) que pretende explicar el estado de misticismo sufí en el que un individuo está concentrado en el interior mientras en su exterior la sociedad continúa con su ritmo. El

¹⁵ Nurbakhsan, Javad (1994): *Sufism. Meaning Knowledge and Unity*, New York , Khaniqahi Nimatullahi Publications, p.11.

¹⁶ Aslan, Reza (2005): *No God but God. The Origins, Evolutions and Future of Islam.*, London, Arrow Book, p. 198

¹⁷ Siguiendo la tradición del Profeta que decía que se debía llevar ropas de lana para que los corazones encontraran la dulzura de la fe.

¹⁸ Palabra persa para designar a una persona de escasos recursos.

¹⁹ En Siria se usan los términos *Derbish*, *Sufi* y *Faqrs* indistintamente

²⁰ Nicholson, Reynold (2007): *The Mystic of Islam*, London, Deep Books.

²¹ Abashin, Sergei: “The logic of Islamic practice: a religious conflict in Central Asia” *Central Asian Survey*, vol. 25, no.3 (September 2006), p. 269.



principio de *xilvat dar anjuman*²² permite la existencia de una sociedad secularizada sin perder su herencia religiosa ya que separan el Ibadan y mu'amalat.

La orden de Naqshbandiyya ha quedado vinculada a Uzbekistán en general y a Bujara en particular. De hecho, Bahoudin Naqshband es el santo patrón de la ciudad y a él se atribuyen esos milagros (*barakas*) que tanta aceptación tienen en Asia Central. En el lugar donde reposan sus restos, Qashri Orifon, se construyeron una mezquita (*khanaqah*) y una *madrassa* para que los fieles acudieran allí y pudiera interceder ante Dios para conceder *barakas*. Durante los siglos XVI y XVII los gobernantes centroasiáticos acudían al lugar antes de emprender un viaje al extranjero o antes de tomar una decisión difícil.

Sin embargo, no todos los seguidores de Bahoudin Naqshband (XVIII) han optado por seguir el principio *xilvat dar anjuman*. Por ejemplo, Sha Walli Allah buscó la creación de un orden político sufí que restaurara unos valores místicos islámicos que, según él, estaban destruidos. Su popularidad, sobre todo en el subcontinente Indio, sirvió para que se crearan movimientos más radicales como Aligarth o el Deobandismo, en el que se han inspirado los Talibán.

En la actualidad, la despolitización sufí es utilizada por los regímenes de Asia Central para crear una identidad regional compatible con los sistemas políticos de Asia Central²³. Sin embargo a veces es interpretado por la población como inacción o legitimación de las tiranías y por ello buscan las respuestas que los sufíes nos dan en otras opciones más radicales como los salafistas.

En general el sufismo aporta la solución a varios de los problemas señalados por los Orientalistas. Por un lado, su misticismo personal e individual permite que las esferas privadas y públicas del individuo estén separadas. Por el otro, ahonda algo en la separación entre la iglesia y el estado pero, al tiempo se puede decir que la existencia de los órdenes sufíes puede ser considerada como la de cuerpos intermedios emergentes en sociedades que tradicionalmente carecían de ellos. Así, aunque no entre en asuntos políticos, sí que es imposible vertebrar las sociedades usando los órdenes sufíes. Por lo tanto el sufismo puede ser considerado como una gran aportación para la democracia en el mundo musulmán aunque algunos grupos radicales externos lo comiencen a utilizar para fines completamente distintos.

3.4. La Escuela Hanafí

La Escuela Hanafí ha sido calificada como “*la más elevada y sublime realización de que el Islam ha sido capaz*”²⁴. Esta corriente se ha caracterizado por tener dos rasgos que la hacen casi única: su adaptabilidad a las condiciones locales sin considerarlas contrarias al Islam y su falta de interés por los asuntos políticos aunque a diferencia del sufismo no es indiferente frente a las injusticias provocadas por la autoridad terrenal.

El Islam que se extendió por *Ma Wara' al-Nahr* fue el sunita, con el Hanafismo (*Madhhab Hanafiyyah*) como escuela de jurisprudencia más popular. Originada en Kufa

²² Louw, Maria E. (2007): *Everyday Islam in Post-Soviet Central Asia*, Abingdon, Routledge, p. 46.

²³ El complejo de Qashri Orifon fue rehabilitado en 1993 y en su inauguración acudieron el Presidente Karimov, el entonces *Mufti* Ají Muxtar Abdullaev y numerosos *shaykhs* sufíes de todo el mundo.

²⁴ Abdel-Karim, Gamal (2005): *Ciencia del Islam desde los orígenes hasta hoy*, Madrid, Fundación del Sur (Instituto Internacional de las Civilizaciones), p. 125.



(Irak), se trata de la *madhabs* más liberal de las cuatro existentes (*Shafi'i, Maliki y Hanbali*²⁵). El auge del Hanafismo no se debe tanto a su creador²⁶, Abu Hanafi, como a uno de sus discípulos -Abu Mansur al-Maturidi al-Samarqandi- quien creó la primera una escuela de teología (*kalam*) Maturidiyya. Este centro de pensamiento convirtió al Hanafismo en la escuela de jurisprudencia más importante de Asia Central aportando una visión liberal y moderada al Islam de la región.

La gran virtud del Hanafismo, al igual que ocurría con el sufismo, es que permite el mantenimiento de las tradiciones pre-islámicas siempre que no contradigan la interpretación islámica del Corán (*fiqh*). Claros ejemplos de este fenómeno son el festival que da la bienvenida a la primavera (*sayyil* o *sayyil-bayram*) o las visitas a las tumbas de los santos sufíes (*ziyarat*). Estas prácticas, que están muy perseguidas por los salafistas por considerarlas como violaciones del monoteísmo²⁷ (*tawhid*) o actos de idolatría (*shirk*) quedaron inmortalizadas por Mohammed ibn al-Hasan al-Shaybani en los seis libros²⁸ que recogen el corpus teórico de la Escuela Hanafí. En estos textos se abordan cuestiones que van desde la moral hasta las relaciones personales.

Asia Central es una zona extensa, con grandes montañas y con poblaciones nómadas, por lo que la doctrina religiosa debía ser flexible; algo de lo que la Escuela hanafí puede presumir. En el proceso de islamización los nómadas tomaron elementos del Corán para completar sus creencias y los *shaykhs*, ante la ausencia de fuentes, adoptaron elementos de la cultura local para completar las explicaciones sobre los preceptos islámicos. La posibilidad de adaptación que brinda el Hanafismo permitió que el Islam en Asia Central fuera más tolerante, abierto y liberal.

Los hanafíes se consideran a sí mismo virtuosos. Mahoma predijo que el mundo musulmán se dividiría en 73 sectas y que sólo una (*Ahl al-Sunna wal-Jama's*) quedaría como la elegida. Este lugar es el que los hanafíes dicen ocupar, aunque otros grupos como los sufíes también se lo arrojan. La cercanía entre estos grupos ha provocado que algunos teólogos, como Maturiyah Kalam o Allah-Yar, trataran de unir la tradición sufí y la escuela hanafí.

El elemento más interesante de la Escuela Hanafí es su ausencia de interés por los asuntos políticos²⁹. Una de las primeras características de esta escuela era la prohibición a los ulemas de participar en cuestiones políticas, prohibición que fue levantada en el siglo IX por Al-Samarqandi. Se buscaba que los clérigos ejercieran de freno al poder político despótico y protegieran a la población de sus acciones. Así, gracias al hanafismo, se superaron dos problemas enunciados por Bernard Lewis: la tiranía del Sultán y la no separación de las esferas pública y privada.

Frente a esta concepción que nos da la Escuela Hanafí otras escuelas de jurisprudencia, como la Hanbali, postulan que el verdadero soberano sobre la tierra es Dios (*Istikhlaf*) y que la soberanía (*Hakimiyya*) no pertenece al pueblo sino a Dios. Este hecho impide que se pueda producir ningún tipo de resistencia a gobiernos tiránicos, algo que evita

²⁵ Arístegui de, Gustavo (2004): *El Islamismo contra el Islam. Las claves para entender el terrorismo integrista*, Barcelona, Ediciones B, Grupo Z, p. 26.

²⁶ Iman al-Un'man b. Thabit b.Zuta Abu Hanifa.

²⁷ DeLong-Bas, Natania J. (2004): *Wahhabi Islam. From Revival and Reform to Global Jihad*, Oxford, Oxford University Press, pp. 24-25

²⁸ al-Mabsud, al-Jami'as-saghir, al-Jami'al-kabir, az-Ziyadat, as-Sayar al Kabir y as-Sayar as-saghir.

²⁹ Khalid, Adeeb (2007): *Islam after Communism. Religion and Politics in Central Asia*, Los Angeles, University of California Press, p. 28.



el Hanasfismo ya que legitima la oposición cuando ésta se produce contra una autoridad que va contra la ley islámica. Durante el período soviético, algunos hanafíes participaron en lo que se ha venido a denominar “Islam Oficial” mientras que otros ejercieron su “derecho de resistencia” al poder soviético y optaron por vías más radicales que se acercaban al Salafismo. Este es el caso de Mohamed Hidustani, más conocido como Hojji Domla (1895-1986), quien cuestionó el sistema soviético y por ello fue acusado de “wahabista”, algo común en la URSS aunque muchas veces carente de fundamento.

Esta tradición de separación entre las dos esferas se ha mantenido en las constituciones de los Estados de Asia Central. Sin embargo, al igual que ocurría con los sufíes, la falta de democracia está haciendo emerger esa otra vertiente de los hanafíes que es la que lucha contra los gobiernos despóticos y que, a veces, los acerca a postulados más radicales.

3.5. Movimientos Reformistas en Asia Central

Otro de los elementos que más han influido en que Asia Central tenga una aproximación religiosa más liberal han sido las corrientes reformistas del Islam, especialmente el Jadidismo. Se trata de un movimiento que tomó su nombre de un novedoso método de enseñanza del alfabeto árabe, *usul-i-jadid*, creado por el tártaro Ismael Bey Gasprinskii y difundido a través del periódico *Terjüman*³⁰. Sin embargo, existen otros muchos nombres por los que se los conoce como *ziyalilar* o intelectuales, *taraqqiparwarlar* que significa progresistas o *yashlar*, los jóvenes, en una clara alusión al movimiento de los Jóvenes Turcos que tanto influyó a los seguidores de Gasprinskii.

Los Jadidistas asumieron que la civilización musulmana había quedado atrasada respecto a otras como la occidental, que tanto admiraban. Según los Jadidistas, la corrupción de la fe llevó a las sociedades musulmanas a la ignorancia, a la debilidad política e incluso al desfase militar. Esta idea no es nueva y hoy es muy común³¹ en el mundo musulmán. La novedad introducida por los Jadidistas fue no cargar contra Occidente sino hacer examen de conciencia y buscar una solución. Para superar esta fase se debía retomar la senda del Islam verdadero, que estaba representado por la vuelta al Corán y al *Hadith*, dejando a un lado las tradiciones y las costumbres que habían corrompido al Islam. En esencia, no es que representaran la tradición salafísta de persecución de lo que no es considerado adecuado sino que postulaban volver a los textos para que cualquier persona que tuviera una mínima educación pudiera acceder por sí misma a la raíz del Islam. Se trata pues de una apuesta por el individualismo, por la reducción del poder de los ulemas y por la separación de la *Mu'amalat* y la *Ibadat*, elementos todos ellos necesarios para el desarrollo de la democracia.

Uno de los puntos fuertes del Jadidismo era su profunda fe en la educación y la crítica a los métodos educativos llevados a cabo en las *maktab* y en las *madrasas*. Según los Jadidistas la mala educación había traído consigo la debilidad que desembocó en la colonización rusa. Aunque las relaciones con la metrópoli no era malas -de hecho muchos de los Jadidistas habían estudiado en escuelas eslavas- los seguidores de Gasprinskii achacaban a los ulemas el desastre de haber sido colonizados ya que era percibido como un síntoma de debilidad. Esta posición coincide con la que hacen Orientalistas y Neorientalistas a los ulemas y a la sacralización del Sultán que corrompió la religión provocando el declive de su civilización.

³⁰ Khalid, Adeb (1998): *The Politics of Muslim Cultural Reform. Jadidism in Central Asia*, Los Angeles, University of California Press, p.98.

³¹ Fuller, Graham E. (2004): *The Failure of Political Islam*, Basingstoke, Palgrave, p.3.



En Asia Central sus principales centros de actuación fueron Tashkent, Bujara y Samarcanda. Su figura más representativa Mahmud Khoja ibn Behbud Khoja quien fascinado por el movimiento Jadidista, se hizo llamar Behbudi, como si fuera tártaro. En general, defendían un modelo de reforma de las sociedades centroasiáticas que iba desde la liberación de la mujer³² -a la que instaban a quitarse los atuendos tradicionales (*chachvon* y *paranji*)- pasando por la implantación de los alfabetos occidentales y las lenguas turcomanas, hasta la utilización del *waqf* para la promoción de la educación de los campesinos. En estos conceptos coincidían con los bolcheviques aunque, a medio plazo, los seguidores de Lenin y Stalin acabaron sospechando de los Behbudi como consecuencia de su admiración por la cultura europea en general y la británica en particular.

En general el Jadidismo supuso una revolución en Asia Central porque sentó las bases para la reforma de las sociedades musulmanas tradicionales. Buena parte de los postulados jadidistas fueron posteriormente adoptados por los soviéticos. Además supuso un punto de partida para reformas como la adopción de alfabetos latinos o el acercamiento a Europa.

3.6. Las Costumbres de los Musulmanes de Asia Central

Dos son los elementos diferenciadores que encontramos en las costumbres de Asia Central con respecto a las del mundo árabe. Por un lado la ya mencionada aceptación de costumbres locales aunque a veces sean totalmente ajenas al Islam y, en algunos casos, propias de otras religiones. Por otro la relajación de la profesión de la fe islámica. Estos dos elementos hacen de los pueblos de Asia Central mucho más tolerantes y adaptables a fenómenos como la democracia que en ocasiones son percibidos como algo ajeno.

Respecto al primer grupo de elementos hay que decir que, a pesar de ser una zona donde la población es mayoritariamente musulmana, aun hoy se mantienen algunas tradiciones pre-islámicas. Estas tradiciones, aceptadas por los hanafíes y perseguidas por hanbalíes y wahabíes, se han hecho incluso más populares después de la caída de la URSS.

En este sentido, podemos apreciar ritos relacionados con dioses pre-islámicos como Tengri, Mayo, Erglig, o la influencia de elementos zoroastristas como la pervivencia de chimeneas (*alou-khona*³³) en los hogares para rendir culto al fuego. De hecho, Asia Central por su condición de cruce de caminos, históricamente ha sido un lugar de encuentro de muchas religiones como el Cristianismo y alguna de sus escisiones como el Nestorismo, el Judaísmo o el Budismo. Así se han descubierto templos budistas en el Valle del Chui (Kirguizistán) mientras que las comunidades judías de Bujara aun hoy siguen siendo importantes.

El segundo grupo de costumbres tiene que ver con la práctica religiosa. Tras ochenta años de comunismo, y a pesar del renacimiento vivido en los 80 y 90, los niveles de religiosidad son mucho menores que en otras zonas musulmanas del mundo. Por ejemplo, en Uzbekistán el 72% de los que se consideran musulmanes (92% de la población) admiten no rezar a diario³⁴, porcentaje que desciende en Tayikistán al 45%, aunque sigue siendo una cifra muy alta sobre todo teniendo en cuenta que es el único país centroasiático con un partido

³² Fathi, Habiba: "Gender, Islam, an social change in Uzbekistan", *Central Asian Survey*, vol. 25, no. 3 (September 2006), p. 304.

³³ Poliakov, Sergei P. (1992): *Everyday Islam. Religion and tradition in Rural Areas*, Armonk, ME Sharpe, p. 111.

³⁴ International Crisis Group (ICG): "Is Radical Islam Inevitable in Central Asia? Priorities for Engagement", Asia Report no 72 (December 22, 2003), p. 3.



religioso (Partido del Renacimiento Islámico). Precisamente, en lo que a la existencia de los partidos políticos religiosos se refiere, también se aprecia una diferencia sustancial con otras zonas musulmanas del mundo. Ante la pregunta de si deben existir partidos religiosos, el 20% de los uzbekos opinan que no mientras que otro 20% opina que sí, pero siempre que sean leales al gobierno.

Curiosamente, en Tayikistán el porcentaje de aquellos que están en contra de este tipo de partidos es mucho más elevado, un 45%. En otro país donde los radicales pretenden implantarse, Kirguizistán, el porcentaje de rechazo también es muy alto un 30%³⁵. Tales cifras nos muestran la posibilidad de que Islam y Democracia sean compatibles en Asia Central. Además y, a pesar de la implantación de grupos radicales como el IMU o Hizb ut Tahrir, esta región no es propicia para la captación de fanáticos tal y como demuestra el grado de desconocimiento que la palabra *jihad* presenta entre la población. A un 60.1% de los uzbekos no les resulta familiar, porcentaje que baja hasta el 37.8% en Tayikistán aunque, aun así, sigue siendo muy alto.

En general se considera que los musulmanes en Asia Central tienen una actitud más abierta ante prácticas supuestamente prohibidas por el Islam como el consumo de cerdo y alcohol o la obligación de rezar cinco veces diarias³⁶. Este hecho, aleja a la población de los *salafistas* y les da una actitud más tolerante y flexible ante el mundo.

3.7. El Período Ruso y la Secularización³⁷ Forzosa

Tal y como venimos defendiendo en este trabajo, en muchas sociedades el Islam ocupa todas las dimensiones de la vida. Sin embargo en Asia Central, gracias entre otras cosas a la secularización forzosa que llevaron a cabo los rusos, este problema es menor³⁸. Hoy todas las constituciones de Asia Central recogen una separación entre el estado y la religión al tiempo que ningún estado se declara confesional aunque si que dan un papel privilegiado al Islam.

Ya en los tiempos de la Unión Soviética era famosa una frase que decía *Dil ba yoru, dast ba kor* que podría ser traducirse como “el corazón con Dios y el mazo en el trabajo”. La secularización forzosa llevada a cabo por la Unión Soviética provocó que los musulmanes de Asia Central separaran la esfera pública y la privada. Además el Islam en la región siempre estuvo controlado por las autoridades para evitar la radicalización.

La supervisión de los asuntos religiosos en Asia Central es previa incluso a la conquista rusa. Ya con los mongoles existían figuras como los *mutawallis*³⁹ cuya función era inspeccionar las cuentas de las madrasas. Con la conquista rusa se abolió dicho sistema aunque se mantuvo el nombramiento de *mudrassies* o la exigencia de mantener la lealtad al Estado a cambio de gozar de cierto grado de libertad religiosa. Esta actitud de cooperación con el poder terrenal está motivada por la influencia del sufismo y el hanafismo.

³⁵ *Ibid.*, p. 10.

³⁶ Zanca, Russell: “Believing in God at your own risk: Religion and Terrorism in Uzbekistan”, *Religion, State & Society*, vol. 33, no 1 (mar. 2005), p. 73.

³⁷ El término secularización debe ser atribuido a George Jaccop Holyoake, G.J. Holyoake (1896). *The Origin and Nature of Secularism*, London: Watts and Co. p.5

³⁸ Malashenko, Aleksei: “Islam and Politics in Central Asian States”, *Central Asia and the Caucasus*, at www.ca-c.org/dataeng/02.malash.shtml.

³⁹ En la época Soviética se creó el *Mutawalliyat* que estaba compuesto por tres miembros elegidos entre los fieles que la gestionaban y se encargaban de las relaciones institucionales.



Durante el período soviético también se siguió la línea marcada por los zares llegándose incluso a crear en los primeros años de la Revolución Rusa tribunales para la administración de la Sharia (*Mahkama-yi Shariyya*⁴⁰). Sin embargo, no deben ser olvidados tres períodos de represión religiosa en general y contra el Islam en particular: el Stalinismo (1927-1940), la época de Kruschev (1958-1964) y los comienzos de Gorbachov⁴¹. No obstante, en la Segunda Guerra Mundial, Stalin se percató de la necesidad de contar con el apoyo de los musulmanes y, por ello, creó algunas instituciones como el SADUM (1946) al tiempo que restauró otras como la escuela de Mir-e Arab o el Instituto Iman Bujari. El objetivo era desarrollar un Islam Oficial que permitiera controlar la lealtad política de los musulmanes al tiempo que practicaban su religión⁴². Entre las funciones del SADUM estaba nombrar a los clérigos, controlar las publicaciones o gestionar los viajes al extranjero, ya fueran las peregrinaciones (*hajj*) o los viajes académicos. Es aquí donde encontramos los aspectos más positivos de la separación entre los asuntos públicos y los religiosos lo que permite a Asia Central ser un ejemplo para otros países musulmanes.

Así en junto a este Islam Oficial afloró lo que se conoce como “*el Islam de todos los días*”, “*Islam Local*” o “*Islam Popular*” que no es otra cosa que la práctica privada de la religión islámica sin cuestionar la autoridad política. Algunos autores como Mustapha Kamel Al-Sayyid definen el “*Islam de todos los días*” como el “*Islam apolítico*”⁴³. En definitiva, se busca desarrollar un Islam diferente al de Oriente Medio, que no cuestione el sistema político y que esté centrado en eventos sociales de la vida privada: nacimientos, bodas, funerales etc... Así se superaban tres de los cinco problemas del Islam señalados por los Orientalistas: la sacralización de la autoridad del Sultán, la confusión de los ámbitos públicos y privados y la falta de secularización⁴⁴.

Sin embargo, al igual que podemos hablar de un *Islam Oficial* y de otro *Popular* o de todos los días, también existe un tercer Islam que podemos denominar *Radical*. Mientras que este Islam Radical estuvo más o menos controlado durante el período soviético, a partir de 1991 comenzó a ganar adeptos en Uzbekistán, Kirguizistán y Tayikistán. En buena medida misioneros extranjeros financiaron la construcción de mezquitas y *madrasas* haciendo uso de un proselitismo (*da'wah*) que se basaba en la necesidad de respuestas que tenía la población local ante regímenes autoritarios carentes de legitimidad. Así, se puede destacar la financiación de las peregrinaciones por parte de la familia Saud, la versión adulterada del kemalismo-sufí de Fetullah Güllan o las conexiones pakistaníes del grupo terrorista Movimiento Islámico de Uzbekistán.

4. Conclusiones

Tras un análisis del Islam en Asia Central podemos afirmar como primera conclusión que sus características son mucho más favorables a la democracia que las del Islam de Oriente Medio. Este Islam posee una impronta propia de las sociedades árabes del siglo VII que chocan abiertamente con las características Asia Central. Se trata de un Islam diferente, más liberal, más tolerante que es completamente compatible con las costumbres locales. Precisamente

⁴⁰ Khalid, “Islam after Communism...”, *op. cit.*, p. 60.

⁴¹ Roy, “La Nueva Asia...”, *op. cit.*, p. 240.

⁴² Akiner, Shirin (1984): *Islamic Peoples of Soviet Union*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd, p. 34.

⁴³ Al-Sayyid, Mustafá Kamel: “Disaggregating the Islamist Movements” Paper Presented to the Conference on Root of Islamic Radicalism, University of Yale, p. 10.

⁴⁴ Poliakov, *op. cit.*



esas costumbres, que son distintas a las árabes, son más adaptables a los requisitos que exige la democracia para funcionar.

Así ante la relación de desequilibrio entre *Estado y Sociedad Civil* que presenta los países árabes, Asia Central da cierto margen a la esperanza. No estamos defendiendo que en esta zona existen sociedades civiles estructuradas y que en los países árabes no, sino que indicamos que hay posibilidades de desarrollo de este tipo de estructuras que frenan el poder de los gobernantes. En Asia Central, al igual que en el resto de las sociedades post-soviéticas, es necesario la promoción de una sociedad civil crítica con los abusos de la autoridad y, al igual que ha ocurrido en países como Georgia, Estonia o Ucrania, es un proceso que lleva un tiempo. Sin embargo, tal y como hemos visto en Egipto, Palestina o Argelia, en los países árabes el desarrollo de la sociedad civil muchas veces lleva a la conquista del poder por grupos salafistas que inspiran su acción en los hermanos musulmanes. Por el contrario, en Asia Central instituciones como la Mahallah dan pie a la esperanza y permiten pensar que se puede desarrollar una sociedad civil al margen de estos movimientos radicales.

En segundo lugar gracias al legado de los sufíes y de la secularización forzosa llevada a cabo por los rusos, en Asia Central podemos hablar de una separación de los ámbitos privado y público del individuo. La separación del mundo religioso y terrenal que hacen los sufíes y la secularización llevada a cabo por los rusos desde el siglo XIX permiten que se desarrolle un Islam privado que algunos han denominado “*Islam Popular*” o “*Islam de todos los días*” que está centrado en los ciclos de la vida del individuo y no tanto en los ámbitos públicos. Así, en Asia Central el Islam no es una religión que domine todos los ámbitos de la vida como ocurre en Oriente Medio.

En tercer lugar y derivado de lo anterior, las características propias del Islam centroasiático hacen que no se implique en los asuntos políticos salvo que el gobernante no esté respetando la ley divina. Esta particularidad se debe, en buena medida, a la importancia de la Escuela Hanafí que es la más popular en Asia Central. Sin embargo, esta falta de politización -que también se da en el sufismo- es aprovechada por algunos regímenes no democráticos para legitimar sus políticas provocando la entrada de movimientos radicales que captan a los descontentos.

En cuarto lugar en Asia Central no se ha producido la sacralización de la figura del Sultán como sí ocurrió en las sociedades árabes. Además, el ascenso de dinastías no árabes provocó una desobediencia casi continua que concedió un poder casi ilimitado a los ulemas. En Asia Central la utilización de nativos como gobernantes –práctica llevada a cabo durante el período de los protectorados rusos y durante la URSS- ha favorecido que la población perciba a los gobernantes como propios y no ajenos. Aunque se pueda percibir que el gobernante es despótico el rechazo es por sus acciones y no por su origen. Así, si el gobierno acaba adoptado prácticas de *good governance* la población lo verá como legítimo y no como ajeno.

El quinto problema señalado por Orientalistas y Neorientalistas es quizás la asignatura pendiente de Asia Central. Al igual que ocurría en buena parte de Europa del Este, Asia Central carece de los *beneficios* propios de una revolución burguesa. Sin embargo sí que se han dado elementos cercanos a estos movimientos políticos como el Jadidismo aunque al finalmente no alcanzaran sus objetivos. Al igual que se avanzó en las sociedades de post-comunistas del Este de Europa el desarrollo de instituciones civiles puede favorecer la implantación de la democracia en la región.



De este modo, una vez analizado los problemas tradicionalmente atribuidos al mundo árabe en relación con la democracia y las características del Islam en Asia Central podemos afirmar que se trata de un ejemplo claro que demuestra que el Islam y la Democracia son perfectamente compatibles. Así, muchos de los problemas que se han atribuido a esta religión no son propios de ella sino de la herencia cultural árabe que trae aparejada.



RELATIONS ACROSS THE TAIWAN STRAIT: A NEW ERA

Tang Shaocheng¹

Institute of International Relations, Taipei, Taiwan

Abstract:

The author analyzes the cross Strait relations of the Ma Ying-jeou administration from both international and bilateral perspectives. The positions of the US and EU bode well for a new beginning. Together with the compromise of the “1992 consensus”, Ma’s conception of a “special relationship” was not rejected by Beijing despite some remaining distrust of Taiwan. Thus, German experiences, where “special relationship” originated, could be used as a reference to the cross Strait relations, though only selectively. This could serve as a good basis for the further development of relations between both sides. Therefore, prospects for better ties, at least in the near future, seem promising.

Keywords: two-level game, United States, European Union, cross Strait relations, special relationship, German experiences, diplomatic moratorium.

Resumen:

El autor analiza las relaciones Taiwan-RPCh del nuevo gobierno de Ma Ying-jeou desde la perspectiva tanto internacional como bilateral. Las posiciones de los EEUU y la UE presentan buenos augurios. Junto con el compromiso del “consenso de 1992”, la concepción de Ma de una “relación especial” no ha sido rechazada por Pekín a pesar de cierta desconfianza latente hacia Taiwan. Así las experiencias de Alemania, donde el concepto de “relación especial” surgió, podrían ser usadas como referencia para las relaciones Taiwan-RPCh, si bien sólo de manera selectiva. Podría servir como una buena base para un ulterior desarrollo de las relaciones entre ambas partes. Por tanto, las posibilidades de mejores relaciones, por lo menos a corto plazo, parecen prometedoras.

Palabras Clave: Juego a dos-niveles, Estados Unidos, Unión Europea, relaciones Taiwan-RPCh, relación rspecial, Experiencias Alemanas, moratoria diplomática.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Dr. Tang Shaocheng is Professor of the Institute of International Relations, Taipei, Taiwan. Email: sctang@nccu.edu.tw



1. Introduction

Since President Ma Ying-jeou assumed power in May 2008 a new chapter of consultation and cooperation instead of confrontation and consternation in the cross Straits relations has been launched.² Both the PRC (mainland) and the ROC (Taiwan) have been showing their sincerity and good will to create mutual trust and to mend the fence which was damaged by the previous DPP government. However there still are some points of contention between the two sides and this article will examine those as well.

This article will analyze the cross Strait relations from both international and domestic perspectives.³ The impact of international dominants on domestic policies will be highlighted. In the international arena, the role of the United States (US) is the most significant, but the stance of the European Union (EU) will also be taken into account.

As for the domestic domain the article tries to take the bilateral interactions between Taipei and Beijing. Aspects between the two sides include: skeptics in Beijing, implications of German experiences and the re-definition of the cross Strait relations, the diplomatic tug-of-war between the two sides, as well as trade and cultural aspects.

For the international perspective, neo-realism in line with Kenneth Waltz will be adopted as an approach to explore the relevant players' pursuit of peace and security.⁴ As for bilateral determinants, neo-functionalism of Ernst B. Haas⁵ and social constructivism of Alexander Wendt⁶ will be employed interchangeably to explore how the both sides approach each other. And the author argues that despite problems and difficulties between the two sides their prospects for improved ties seem rather rosy.

2. The International Environment

An analysis of the last period of the Bush administration and the EU's stance toward China and Taiwan can make a contribution to better knowledge of present situation. 1.1. The Role of the US

According to the recent CRS Report, President Bush, from the very beginning of his first term in office, had been very supportive of Taiwan.⁷ But ever since the 9/11 attacks in

² "Improved in the Taiwan Strait, following the election of Ma Ying-jeou as President, who pledged to improve relations with China" See: International Crisis Group (ICG): Crisis Watch no.56, (01 April, 2008), at <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5368>.

³ Putnam, Robert D.: "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, no. 3 (Summer 1988), pp. 427-460; Li, Chenghong: "Two-Level Games, Issues Politicization and the Disarray of Taiwan's Cross Strait Policy after the 2000 Presidential Election", *East Asia*, vol. 22, no.3 (Fall 2005), pp. 41-62.

⁴ Waltz, Kenneth: "Realist Thought and Neorealist Theory", *Journal of International Affairs*, vol. 44, no. 1 (Spring 1990), pp. 21-37; Viotti, Paul R. & Kauppi, Mark V. (1999): *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond* Boston et al., Allyn and Bacon, pp. 55-198.

⁵ Haas, Ernst B. (1964): *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press.

⁶ Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

⁷ In order to counterbalance China, among others, arms sale programs were granted to Taiwan: "Taiwan-U.S. Relations: Recent. Developments and Their Policy Implications", *US Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, Most Recent Developments* (September 22, 2008), at <http://www.taiwansecurity.org/2008/CRS-0908.pdf>.



2001 things began to shift in Beijing's favor simply because of Washington's desire for cooperation in combating terrorism.⁸ With this change of attitude, the ever-increasing pro-independence propensity of the Chen Shui-bian administration, which had originally been spurred on by President Bush's strong support for Taiwan constantly damaged the mutual trust between Taipei and Washington.⁹

The strong protests of the Bush administration against the DPP-referenda in 2003/04 and again in 2007/08,¹⁰ both seen as provocative to China, reflected clearly the concern of the US over the reaction of Beijing. Obviously it was a kind of proxy action for Beijing to put a damper on the DPP. For Chinese leaders had counter-productive experiences in the 1996 and 2000 Taiwan presidential elections as they bluntly tried to threaten the Taiwanese people away from independence.¹¹

Moreover, shortly before the March presidential election 2008 Washington dispatched two aircraft carrier battle groups the Kitty Hawk (CV-63) and Nimitz (CVN-68) to the vicinity of Taiwan and stationed there till the inauguration of the new president on May 20.¹² What were the purposes of this US action and what does it indicate? Several possible outcomes of the election could help explain it.

First of all, Beijing could have reacted strongly based on the 2005 "Anti-Secession Law, (ASL)" if the DPP-referendum to join the UN under the name of Taiwan should have passed. The referendum had been attached to the presidential election which itself could be perceived as a further step towards Taiwan independence. However, in fact, during the campaign the referendum issue became controversial in and of itself and lost momentum within the pan-Green Camp.¹³ Therefore, it was very unlikely that it had been the US's major

⁸ It fits well to Wu's argument which maintains that in the time between the US presidential elections Washington's realist policy favorable to China will prevail over the idealist stance favorable to Taiwan before and after the elections. Wu Yu-shan: "Taiwan zongtong dashuan dueyu liananguanxi chanshengde yingxian: Xuanpiao jidahua muoshi yu chanluesanjiao tujin" (The Impact of Taiwan's Presidential Elections on Cross Strait Relations: Vote-Maximizing Model and Strategic Triangle Approach), *Prospect Quarterly*, vol. 1, no. 3 (July 2000), pp. 1-33.

⁹ Chen, Mumin: "From Five No's to Referendum: The Making of National Security Policy in Taiwan," *Issues and Studies*, vol. 43, no. 3 (September 2007), pp. 199-237; Lin, Jih-wen: "The Institutional Context of President Chen Shui-bian's Cross Strait Messages," *Issues and Studies*, vol. 44, no. 1 (March 2008), pp. 1-33.

¹⁰ Goldber, Ben (ed.): "Taiwan Referendum Criticism of U.S. 'Two-Faced' Attitude", *Global Security* (December 2003), at <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/taiwan/2003/www31210.htm> ; Wo-Lap Lam, Willy: "Referendum stirs up Taiwan Strait", *CNN* (19 August, 2003), at <http://edition.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/east/08/18/willy.column/index.html> ; Negroponte, John (Deputy Secretary of State): "Taiwan-U.S. Relations: Recent Developments and Their Policy Implications, Most Recent Developments", *US Congress*, CRS Report for Congress, (Aug. 27, 2007) ; NCS Senior Director for Asian Affairs Dennis Wilder (Aug. 30, 2007) and Deputy Assistant Secretary for East Asia Thomas Christensen (Sept.11, 2007) have all expressed their opposition to the DPP-Referendum in 2007/08.

¹¹ Ross, Robert S.: "The 1995-1996 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and Use of Force", *International Security* vol. 25, no.2 (Fall 2000), pp 87-123; Tsang, Steve (2006): *If China Attacks Taiwan: Military Strategy, Politics and Economics*, London, Routledge; Christensen, John: "Taiwan picks a president with China in mind. 'Obviously they want to influence our election, but we should not let them have their way'", *CNN*, <http://www.cnn.com/SPECIALS/2000/taiwan.election/stories/overview/index.html> .

¹² Matt , "Kitty Hawk reportedly deployed near Taiwan", *1913 Intel*, March 19, 2008, at <http://www.1913intel.com/2008/03/19/kitty-hawk-reportedly-deployed-near-taiwan/>; Kyodo News Service, "2 carriers in W. Pacific ahead of Taiwan vote", *Navy Times*, March 21, 2008 , at http://www.navytimes.com/news/2008/03/kyo_kittyhawk_031908/ ;

¹³ After the landslide debacle of DPP in the parliamentary election (27/113 seats or less than 1/4 in January 2008 it's presidential candidate Frank Shieh and his running mate Su Jen-chang have more or less abandoned the issue of referendum in the campaign for dissociation with President Chen out of his corruption scandals. "Rulian



concern during the election. Also the possible victory of Frank Shieh would not invoke an immediate reaction from Beijing because he was considered to be more moderate than Chen.¹⁴ In this case the Chinese leaders need at least some time for observation before they could really define him.

Consequently, to prevent the “two-bullet incident” from 2004 or some similar incident from happening again this time during the election campaign was most likely the principal motive for the American military action. Many people have called the incident the chief reason for Chen’s razor thin success (less than 30,000 votes) four years ago.¹⁵ Although nothing happened this time, throughout the whole election process there were still two months to go to the inauguration. Then, could the assurance of a smooth and successful power transition be another reason for the US action? Beijing didn’t criticize Washington’s military action and both sides have been keen to maintain the status quo in the Taiwan Strait since 2003.¹⁶

Judging from the neo-realist perspective, for Beijing, it’s substantial to earn as much time as possible to create a peaceful environment favorable to China’s development. Especially security and stability in the cross Strait was capitalized when the Olympic Games were approaching. Also the US really didn’t need an extra crisis on top of Iraq, Iran, North Korea and Afghanistan at the time. Nonetheless, given all these US headaches Beijing could even be helpful to relieve pressure on the Bush administration.

For instance China has turned down Iran’s bid to join the Shanghai Cooperation Organization (SCO) since 2007.¹⁷ In addition, could the implosion of the nuclear cooling tower in North Korea in June 2008 have been another quid pro quo between Beijing and the US?¹⁸ Obviously there is no hard evidence to support these assumptions. But signs can be

gongtuo you bianhu? Xie Zhangting: ying jiaoyou ge zhengdang xieshang. Change on referendum to join the UN? Frank Shieh: Needs party negotiation”, *China Reviews*, January 21, 2008, at <http://www.zhgp.com/doc/1005/5/0/7/100550790.html?coluid=98&kindid=2995&docid=100550790>; ” Xie-Zhangting jianyi tuichu lanlu jieshou de gongtuan. Frank Shieh suggests a referendum accepted by both parties”, *Epoch Times*, January 25, 2008, at <http://news.epochtimes.com/b5/8/1/25/n1990076.htm>; “Tailiandang biaotai bujiesan, Huang Kunhui jianyi Xie-Zhangting gongtuo xuanju tuogou TSU declared not to disband. Hwang Kunhui suggests referendum de-link to the election”, January 1 2008, at http://big5.am765.com/xw/xwfl/tw/200801/t20080122_325481.htm.

¹⁴ ” Xie-Zhangting jianyi tuichu lanlu jieshou de gongtuan. Frank Shieh suggests a referendum accepted by both parties, *Epoch Times*, January 25, 2008, at <http://news.epochtimes.com/b5/8/1/25/n1990076.htm>.

¹⁵ Gudrun Wacker, Cross Strait Relations and the External Actors: The EU and the US, Paper presented at the Fifth Annual Conference on China-Europe Relations and the Cross Strait Relations, Xiamen, May 31.- June 2. 2008; “Taiwan sanyijiu qitu ansha shijian jingguo. The whole story of Taiwan’s 319 assassination attempt”, *Tsengs.com*, March 2004, at http://www.tsengs.com/News/Assasin/photos_.htm; “319qiangjian” zai Taiwan you xianpolan. The 319 shooting incident surges again in Taiwan’, *BBC*, July 27, 2005, at http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4690000/newsid_4696100/4696193.stm.

¹⁶ See footnote 9.

¹⁷ Kellerhals Jr., Merle D.: “U.S.-China Relations Show Progress. China has enormous potential to enhance peace, stability, prosperity”, *America.gov*, 27 May 2008, at <http://www.america.gov/st/peacesec-english/2008/May/20080527135326dmslahrellek0.5858271.html>

“Iran Moves to Join Shanghai Cooperation Organization”, *Moscow News*, March 27, 2008, at <http://www.mnweekly.ru/world/20080327/55319329.html> ;

Richard Weitz: “Iran Again Fails to Secure Shanghai Cooperation Organization Membership”, *World Politics Review Exclusive*, August 28, 2007, at <http://www.worldpoliticsreview.com/Article.aspx?id=1070> .

¹⁸ Although Kim argues that the US had played a bigger role in the recent N. Korea nuclear quagmire the PRC still has certain leverage over Pyongyang. See: Kim, Yongho & Kim, Myung Chul: “China in the North Korea Nuclear Quagmire: Rethinking Chinese Influence on North Korea,” *Issues and Studies*, vol. 44, no. 3 (September 2008), pp.149-176; “N. Korea destroys cooling tower at Yongbyon”, *Hankyoren*, June 28, 2008, at http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/295919.html .



found from various testimonies before the Senate and academic analysis on the current Sino-US relations. Well-known scholars such as Richard N. Haass, Robert G. Sutter and Kurt Campbell suggest that, like it or not, pragmatic approach of consultation and cooperation with China could be the optimal choice for the Bush administration.¹⁹

On the other hand since April 2008, Vicent Siew, the then Vice President-elect,²⁰ KMT honorary Chairman Lien Chan and ruling KMT-Chairman Wu Po-hsiung and many others have visited China and have all been well received by Chinese leaders.²¹ These were the first heavy weight contacts between Taipei and Beijing since the election. Also the weekend direct charter-flights began on July 4 the same year. Moreover, despite strong protests on the streets of Taipei the ARATS (Association for Relations Across the Taiwan Strait) Chairman Chen Yunlin signed four agreements with his Taiwan counterpart SEF (Strait Exchange Foundation) Chairman Chiang Pin-kung on direct air and sea links as well as the establishment of a food safety mechanism in November.²²

Under these circumstances, although the Bush administration had also accepted President Ma's "three no policy" vis-à-vis China namely: no unification, no independence, no use of force, some of the decision makers in Washington started to worry about being marginalized by the rapid rapprochement between Taipei and Beijing.²³

In sum, I can argue that the current status of the Taipei, Beijing and Washington trilateral relations had been transformed from Dittmer's model of a "romantic triangle" to a "ménage a trois".²⁴ From another perspective, on the Taiwan issue the Sino-American cooperation has never been progressed so smoothly. There's more than enough evidence to establish the fact that external factors impact the cross Strait relations. This could mean a

¹⁹ "Bush: U.S.-China relations 'good' and 'important'", *ec.com.ch.*, at http://en.ec.com.cn/article/entrade/enpromotion/200808/635107_1.html ; Haas, Richard N.: "Taiwan-U.S. Relations", *Council on Foreign Relations*, Prepared Testimony Before the Senate Committee on Foreign Relations, President, at <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Haass%20May%2015%202008%20China%20Hearing%20Senate%20FRC.pdf> . G. Sutter, Robert: "Cross Strait Developments, Emerging American Debate and Implications for US China Policy", *Institute of International Relations, IIR*, Keynote Speech delivered on the 37th Taiwan-American Conference on Contemporary China, Taipei (August 26-27, 2008); Negroponte, John D.: "U.S. Policy Toward China", *US Senate*, Testimony of Deputy Secretary Before the Senate Foreign Relations Committee (May 15, 2008), at <http://tw.truveo.com/US-Policy-Toward-China/id/3542035074>; Campbell, Kurt: "China's Challenge and Asia's Rise: The Case for the U.S. Strategic Reengagement in the Asia-Pacific Region", *The Center for a New American Security*, Committee Hearings 110th Congress Second Session (May 15, 2008), Washington, DC, at <http://foreign.senate.gov/testimony/2008/CampbellTestimony080515p.pdf> ;

²⁰ "Boao bangwan jieshu, Xiao-Wanzhang: chengguo fengshuo. Boao Forum for Asia Conference closed up. Vincent Siew: The achievement is fruitful", *Sina*, April 13, 2008, at <http://news.sina.com/tw/bcc/101-102-101-101/2008-04-13/03392809553.html> ; "Hu-Jintao huijian Xiao-Wanzhang jiu liangan jingji jiaoliu hezuo jiaohuan yijian. Hu Jintao meets Vincent Siew; Exchange opinions on cross Strait economic exchange and co-operation", *Xinhua News Agency*, April 12, 2008.

²¹ "Jujiao 2008 Lian-Zhan Daluxing. Focus of Lien Chan's 2008 trip to China", *Renmin Ribao*, May 31, 2008, at <http://tw.people.com.cn/GB/7176794.html> ; "Wu-Boxiong fangwen Dalu. Wu Po-hsiung visits China", *Xinhua Net*, May 26, 2008, at www.xinhuanet.com/tw/wbx/.

²² "Chen Yulin ends historic visit", *The China Post*, November 7, 2008, at <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/china-taiwan-relations/2008/11/07/182080/Chen-Yulin.htm> .

²³ Cossa, Ralph: "Looking behind Ma's 'three noes'", *Taipei Times*, January 21, 2008, at <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2008/01/21/2003398185> .

²⁴ Whereas "romantic triangle" means Taiwan was hostile to Beijing and annoyed Washington, "ménage a trois" suggests friendliness among the three. See: Dittmer, Lowell: "The Strategic Triangle: A Critical Review", Kim, Ilpyong L., (ed.) (1987): *The Strategic Triangle: China, the United States and the Soviet Union*, New York: Paragon House Publisher, p.34.



good start for the Obama administration.²⁵ Especially amid the global financial crisis which began in the US could be burden on China due to the close trade and economic relations between the two countries.²⁶ Thus, there is too much at stake for the two nations to be at odds with each other over Taiwan.

2.1. The Role of the EU

The European Union of 27 member states, the largest supranational body in the world, has increasingly paid attention to cross Strait affairs since the last decade.²⁷ Since the establishment of diplomatic relations with the PRC in 1975 the EC/EU has adhered firmly to the one China principle and maintained only trade and cultural ties with Taiwan.²⁸

According to the statements of the Council of the European Union the EU expressed strong opposition to the referendum and any unilateral change of the status quo in the Taiwan Strait in 2007.²⁹ On the other hand it advocated a peaceful resolution as well as political dialogue between the two sides. Between September 2007 and March 2008 there were four declarations concerning the cross Strait situation.

However, due to his moderate and reconciliatory attitude toward the mainland the victory of President Ma in the election and his inaugural speech were both highly welcomed by the EU.³⁰ It was a relief for Brussels vis-à-vis Beijing and the EU also launched a new chapter in its relations with Taiwan. Right after the signing of the agreements between ARATS and SEF in November 2008 the EU Presidency delivered two declarations welcoming these efforts of the two sides.³¹ Again quantitatively, the frequency of the reaction from Brussels reveals clearly its sincere aspiration for peace and stability in the region.

²⁵ In the 2008 US presidential election China was not an important topic as before very possibly due to the challenge of the global financial crisis. Although Obama agreed the arm sale program to Taiwan whether F16 and submarines are also included still remains uncertain. Hence realism is on the rise (cooperation with China) while idealism declines. It can be seen as an exception of the Wu Yu-shan's argument. See: "2008 nien meiguo zongtong daxuen zhuanti – lianapien Obama zhichi duetaijunshou ranlichankuon cinxiandalu (Special report on the US Presidential election 2008 □ cross Strait chapter, Obama supports arms sales to Taiwan but incline to mainland)", *My Little Garden*, at <http://lilicarol.pixnet.net/blog/post/22361310>.

²⁶ See 2.4. Trade Aspects.

²⁷ Istenic, Sasa: "The EU's Endeavors to Achieve a Discernible Political and Security Role in Asia in the Framework of ASEM: The Taiwan Issue", *Issues and Studies* vol. 43, no. 3 (September 2007), pp. 53-96.

²⁸ Schucher, Günter: "Old Hat, New Rhetoric: The EU's Policy toward Taiwan after the Fifth Enlargement", *Issues and Studies*, vol. 43, no. 3 (September 2007), pp. 1-32; Shaocheng, Tang: "The EU's Policy Towards China and the Arms Embargo", *Asia Europe Journal*, no. 3 (2005), pp. 313-321; "Taiwanpolitik der EU – Beschaenkungen und Chancen, Aus Politik und Zeitgeschichte", vol. 49, (Dec. 04, 2006), pp. 35-38; Xiudian, Dai: "Understanding EU-China Relations: An Uncertain Partnership in the Making", *Research Paper*, (Jan, 2006), at http://www.hull.ac.uk/ceus/CEUS%20paper_Dai_2006.pdf.

²⁹ Council of the European Union: http://www.consilium.europa.eu/cms3_Applications/applications/search/metaDoSearch.asp.

³⁰ "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Cross-Strait Relations", *Council of the European Union* 7787/1/08 REV 1, March 31, 2008, at http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/99591.pdf; "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Cross-Strait Relations", *Council of the European Union*, 9954/1/08 REV 1, June 4, 2008, at http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/100675.pdf

³¹ Solana, Javier: "EU HR Javier Solana on cross Strait relations", *Council of the European Union*, November 4, 2008, at http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/declarations/103731.pdf; "Taiwan: Declaration by the Presidency on behalf of the European Union", *Council of the European Union*, November 12, 2008, at http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/103861.pdf.



Judging from all the EU documents, the EU's increasing concern over the cross Strait issue is indisputable.

In fact, from neo-realistic point of view, for historical and geopolitical reasons the EU as a whole has less strategic interests in East Asia than the US in terms of containing or hedging China. Basically both China and Europe do not feel threatened by the other. Thus, since the stability and prosperity of the 1990's serve Europe's best trade interests in this region, the author would argue that it really doesn't matter much to the Europeans if China and Taiwan reunite or separate from each other so long as it proceeds peacefully.

3. Bilateral Determinants

Firstly, it is important to examine the reasons why Beijing still feels reluctant and uncertain on Taiwan especially over the issue of its international space. Secondly, is there a re-definition of the cross Strait relations? To what degree could the "German experiences" have implications for the cross Strait relations? With illustration of some foreign events the continuity and change of the foreign policy tug-of-war between the two sides will be disposed. Lastly the trade and cultural aspects will wrap up this paragraph.

3.1. Despite Skeptics. Virtuous Interactions

Over the last several years, the leadership in Beijing has shown unease and doubt over Mr. Ma Ying-jeou for his participation in the annual June 4th Tiananmen incident commemoration activities in Taipei, his sympathy for the Falun Gong, his strong opposition to the "ASL", and his steadfast anti-communist stance.³² Due to different political culture and practice between the mainland and Taiwan it is uneasy for the leaders in Beijing to define him.³³ Especially Beijing is uncertain on his "no reunification" stance in his above mentioned three-no policy.

Moreover, in the year of 2008 Taiwan has just accomplished the so-called second turnover of power in terms of Huntington's theses. After the first turnover in 2000 Taiwan is now to become a solid democracy.³⁴ Unlike the political practice in China it is more than normal that in democracies ruling and opposition parties alternate. But just this alternation could present another great concern for Beijing. Should the DPP resume power in the near future would all the advantages and even franchise that the CCP intended to offer to the KMT, especially Taiwan's international space be taken over by the separatists? Would that end up with a boomerang effect for Beijing itself to promote Taiwan independence which the Chinese have been struggling for so long?

³² "Ma Ying-jeou: liusi xu pingfan Falungong yingshou baorong. Ma Ying-jeou: The June-Fourth Incident must be rehabilitated; Fa-Lun-Gong should be tolerated", *Epoch Times*, June 5, 2006, at <http://www.epochtimes.com/b5/6/6/5/n1340443.htm> ; "Ma Ying-jeou mengpi Zhongguo 'fanfenliefu': Zhongguo gai dongshou le. Ma Ying-jeou fiercely rebukes China's 'Anti-Secession Law': Time for China to start out!", *Junshi* 727, March 16, 2008, at http://junshi727.blog.hexun.com/17649535_d.html.

³³ Heilmann, Sebastian: „Das politische System der VR China: Modernisierung ohne Demokratie“, in Doris Fischer & Michael Lackner (ed.) (2007):, *Länderbericht China*, Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung, pp. 181-197.

³⁴ Huntington, Samuel P. (1992): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman & London, University of Oklahoma Press, pp. 266-267; Schubert, Günter: "Taiwans langer Weg zur konsolidierten Demokratie", in Fischer, Lackner, *op. cit.*, pp. 198-226.



Lastly is the question of the status of the ROC, or, in others words, the issue of sovereignty. Unlike the German case in the early 1970's so long as the inner-German relations are settled per Ostpolitik GDR's international status is also arranged.³⁵ Both German states joined the UN in 1973. But for Beijing, it pursues a kind of vigilant two-level game policy vis-à-vis Taiwan to avoid embarrassing incidents from happening.

In fact, officially, the civil war between the KMT and CCP is not yet over. Therefore, neither the ROC nor the PRC can formally recognize each other before certain political and constitutional obstacles have been removed.³⁶ But at least both sides have compromised on the issue of "1992 consensus" which is the so-called "one China principle" but with each side free to define the meaning of its own.³⁷ Therefore channels of communication, consultation and even cooperation have been built between Beijing and Taipei to enhance bilateral relations.

Here are the best realms for neo-functionalist and constructivist approaches to prevail. But in the international arena, as mentioned before, Beijing still feels reluctant to give Taiwan any international space in order to prevent separation in the form of "one China and one Taiwan" or "two Chinas".³⁸ Hence, it can be seen as a kind of dialectical tactic to distinguish between external (multilateral) and internal (bilateral) matters (□□□□).³⁹

On the other hand, in their diplomatic struggle both Taipei and Beijing also separate dialectically the form (formality) from substance (□□□□). For instance Taipei has accepted the so-called "Olympic model" since 1981 which implies that formality (title, instead of ROC Chinese Taipei) had given way to substance (participation).⁴⁰ It's unsatisfactory but acceptable. In this regard Beijing just reciprocated recently. In its policy toward Taiwan's diplomatic allies in the Latin American region the PRC didn't insist on immediate switch of recognition (formality) before establishing state-to-state relations (substance) with them.⁴¹ Is it a kind of advance performance with good will from Beijing? On the other hand, at least it is

³⁵ Curt Gasteyger (1976): *Die beiden deutschen Staaten in der Weltpolitik*, München, R. Piper & Co. Verlag; Ehmke, Horst; Koppe, Karlheinz & Wehner, Herbert (ed.) (1986): *Zwanzig Jahre Ostpolitik. Bilanz und Perspektiven*, Bonn, Verlag Neue Gesellschaft GmbH; Nawrocki, Joachim (1986): *Die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland*, Berlin, Verlag Gebr. Holzapfel, pp. 49-63; Bender, Peter (1972): *Die Ostpolitik Willy Brandts oder Die Kunst des Selbstverständlichen*, Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag, pp. 49-112.

³⁶ Klaschka, Siegfried: „Die politische Geschichte von 1840 bis 1949“, in Fischer, Lackner, *op. cit.*, pp. 156-180. Karl, Gottfried Kindermann (ed.) (1980): *Chinas unbeendeter Bürgerkrieg: im Spannungsfeld Peking-Taiwan-USA 1949-1980*, Wien u.a., Verlag Herold.

³⁷ Su, Chi & Cheng, An-kuo (eds.) (2002): *Yige Zhongguo gezi biaoshu" gongshi de shishi (One China, with Respective Interpretations)—A Historical Account of the Consensus of 1992*, Taipei, National Policy Research Foundation.

³⁸ Xu, Shiquan: Liangan guanxi zhong de Taiwan "guoji kongjian" wenti (*The Problem of Taiwan's 'International Space' in Cross Strait relationships*) *China Review News* (September 2008), pp. 6-9.

³⁹ Dialectic is a very useful means to solve apparently unsolvable problems. See: Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1996): *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte. Berlin 1822/1823*, Hamburg, F. Meiner Verlag..

⁴⁰ Zhou, Liyun: "Zhonghua Taibei huejimincheng shijun shilue" (Abstract of the usage of "Chinese Taipei), *National Policy Foundation*, (02 November, 2001, at <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/090/EC-R-090-017.htm>).

⁴¹ "Zhonghuo due ladingmeizhou he jialebie zhengce wenjian (China's Policy Paper toward Latin American and Caribbean States)", Government of the People's China Republic ,05 November, 2008, at http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/05/content_1140303.htm.



to maintain that both sides have found a kind of *modus vivendi* in the international arena based on formal diplomatic moratorium.⁴²

3.2. Re-Definition of the Cross-Strait Relations and the Implications of the “German Experiences”

In September 2008 president Ma Ying-jeou put forward his view on the status of cross Strait ties calling them “special relations”. This has multiple significances.⁴³ Firstly, it is a clear break with the “special state to state relations” □□□□□ proposed by the former President Lee Teng-hui in 1999 and the “one state on each side of the Taiwan Strait” □□□□□□□ proposed by former President Chen Shui-bian in 2002. Both had tried to pursue *de jure* independence of Taiwan, igniting vigorous reactions from Beijing.⁴⁴

Compared to the German policy of ex-Chancellor Willy Brandt literally both formulations are identical and both belong to the same category of the so-called “*inter se*” relations but still differ in various aspects.⁴⁵ The current ROC constitution distinguishes between the “free area” and “mainland area”. Also “Taiwan area” and “mainland area” are both frequently used in various laws in Taiwan.⁴⁶ On the mainland side, in the preamble of the PRC constitution, Taiwan is a sacred part of China’s territory. Also the ASL from 2005 brooks no division (Art. 2) and the reunification was repeatedly underpinned (Art. 5). Thus, *de jure* most parts of the PRC’s and the ROC’s territory of sovereignty overlap but their areas of *de facto* jurisdiction are separate.

Nonetheless, Ma’s conception of “special relations” (*sui generis*) resembles closely to that of Willy Brandt’s in terms of non-treatment of their respective counterparts as a foreign state. Thus, Brandt had defined the GDR as a “special area” since it was neither under the FRG’s jurisdiction nor a foreign state. And the relations to the “special area” can only be “special relations”.⁴⁷ Although in the Cold War era the inner-German relations was able to develop relatively smooth for two decades until reunification. This effort of consent over dissent could also prevail between Taiwan and China.

As early as 2002, Beijing had already defined the airline routes between Taiwan and mainland as “cross Strait routes”. It deliberately distinguished such routes from domestic and

⁴² See 2.3. Diplomatic Tug-of-War.

⁴³ “Taiwan, China in ‘special relations’: president”, *ROC Central News Agency*, September 3, 2008, from Global Security, at <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/taiwan/2008/taiwan-080903-cna01.htm> ; “Taiwan and China in ‘special relations’”, *China Post*, September 4, 2008, at <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/china-taiwan-relations/2008/09/04/173082/Taiwan-and.htm> .

⁴⁴ “No Need to Retract “Special State-To-State” Theory”, *CNA*, August 17, 1999, at <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/taiwan/1999/e-08-17-99-7.htm> ; “Chinese threaten Taiwan”, *BBC*, September 27, 1999, at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/459327.stm>; “Gejie dui Chen-Shuibian yibian yiguo lun de fanying The reactions of Chen Shui-bian’s “one state on each side on the Taiwan Strait” theory”, *Epoch Times*, August 04, 2002, at <http://www.epochtimes.com/b5/2/8/4/n206297.htm>.

⁴⁵ “Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973”, in Schmid, Karin (1980): *Die deutsche Frage im Staats- und Völkerrecht*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 173-186.

⁴⁶ “Regulations on the Relations of the People cross the Strait”, at <http://www.mac.gov.tw/big5/law/wr-a1.htm>.

⁴⁷ Grigoleit, Klaus Joachim (2006): *Bundesverfassungsgericht und Sozialliberale Koalition unter Willy Brandt. Der Streit um den Grundlagenvertrag*, Robert Chr. van Ooyen und Martin H. W. Möllers, *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Uster, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp 163-174; Kuppe, Johannes: *Die deutsch-deutschen Beziehungen aus der Sicht der DDR*, *ebd.*, pp. 551-570; *Ebd.*, Nawrocki, *op. cit.*, pp. 37-42.



international courses.⁴⁸ It fits perfectly into the “special relations” model of the Ma administration which differs from that of the DPP as it preferred to define the routes as international.⁴⁹ Since Taiwan and the mainland can not recognize each other, at least they can reach a consensus on peaceful co-existence and mutual non-denial as proposed by Ma administration.⁵⁰ In other words, it’s a kind of *modus vivendi* with mutual tacit acceptance of the other’s existence. But still it’s less than the FRG’s recognition of the GDR, which was conducted in accordance with West German constitutional law instead of international law.⁵¹

Moreover, the German “roof theory” (Dachtheorie) is also very useful circumstantial evidence to contrast with the “1992 Consensus”. The official view of the German Federal Constitutional Court in 1973 was “one nation, two states” (eine Nation, zwei Staaten)⁵². Due to historical and geo-strategic reasons the German Empire was not founded until 1871. Hence the conception of nation, which was vivid for the Germans for centuries, is much deeper rooted in their minds as that of the state.⁵³ But as soon as the German state had been founded the balance of power in Europe began to unravel.

As a result of the two devastating world wars, the image of a unified state for most Germans has been changed because a strong state always ended in catastrophe. Although the German people had to suffer from division during the Cold War period between 1949 and 1990, this kind of two-state *modus vivendi* was more or less accepted by most Germans in the West and the GDR government until unification.⁵⁴ Since Chancellor Willy Brandt took office in 1969 the FRG governments accepted only the de facto existence of the GDR with the aim of not giving up the ultimate goal of reunification.

However, the Chinese experiences regarding nation and state are very different. As a result of historical humiliation brought on by colonial wars for almost a century from 1840 until 1949, the common perception was that unification is to bring dignity and prosperity whereas separation can only mean disgrace and misery. The Chinese people were

⁴⁸ Another aim of Beijing was to exclude the US from taking over the routes after the 9/11 incident in order to save their airlines. See: “Meiguo hangkong jiang canjia liangan de hangyun. American airlines are bound to joining cross Strait routes”, *Hi-on*, Nov. 28, 2002, at http://www.hi-on.org.tw/bulletins.jsp?b_ID=49381; “Meiguo guanyuan :Taihai liangan baoji yingrang Meiguo jiaru. American officials: America should join cross Strait airline routes”, *www.cqzg.cn*, July 24, 2008, at <http://bbs.cqzg.cn/redirect.php?tid=649338&goto=lastpost>; “Chen-Shuibian huanying liangan hangxian shuofa. Chen welcomes the Cross Strait airline routes statement”, *BBC*, October 19, 2002, at http://news.bbc.co.uk/1/hi/chinese/news/newsid_2341000/23419572.stm,

⁴⁹ “The position of ‘cross Strait airline routes’ are more precise and perspicuous than ‘direct air routes’”, *www.waou.com*, April 21, 2008, at <http://www.waou.com.mo/see/2008/04/20080421d.htm>.

⁵⁰ ‘Mutual non-denial’ remains, Ma says”, *Taipei Times*, April 06, 2008, at <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2008/04/06/2003408525>.

⁵¹ In order to distinguish this special recognition from other normal diplomatic recognitions see: Zündorf, Benno (1979): *Die Ostverträge. Moskau, Warschau, Prag, Das Berlin-Abkommen, Die Verträge mit der DDR*, München, Verlag C.H.Beck, pp. 211-284.

⁵² “Urteil des Bundesverfassungsgerichts...”, *op. cit.*, pp. 173-186, in Schmidt, *op. cit.*, pp. 72-73.

⁵³ The conception of “nation” in Germany is very much different from that of France and the United Kingdom because the later two nations became states centuries earlier than the Germans. Gille, Hans-Werner (1977): *Nation Heute. Probleme des Staatsbewusstseins und Nationalgefühls*, München, Bayerische Zentrale für Politische Bildungsarbeit.

⁵⁴ Weidenfeld, Werner (1981): *Die Frage nach der Einheit der deutschen Nation*, München; Wien, Günter Olzog Verlag, pp. 96-100; Schulz, Eberhard (1982): *Die deutsche Nation in Europa*, Bonn, Europa Union Verlag.



affected by the humiliation so profoundly.⁵⁵ Consequently the Chinese find the concept of “one nation” with no problem but they would never accept “two states”.

That is one of the major reasons why the PRC adheres so firmly to the “one China principle” and the policy of “one state two systems”. As for Taiwan, Beijing could at most endure the policy of “one China with different interpretations” which was immersed from the bilateral negotiations in 1992.

To sum up, Ma’s conception of the cross Strait relations is nothing more than a return to the ROC constitution. But what is new is the definition with “special” characteristics. However, it’s significant that the mutual acceptance of the “special relations” formula can serve as the solid basis for the further developments on the both sides. Moreover both Taipei and Beijing accept tacitly the existence of the other on the basis of the “1992 Consensus” but with no de jure binding effect. Accordingly, the German experiences are helpful to manage the cross Strait issue but only have selective implications.

3.3. Diplomatic Tug-of-War: Continuity and Change

In February 2008 the ROC, still under President Chen, attached with generous aid programs, belongs to the first countries which extended official recognition to the newly independent Kosovo. Unfortunately it was rejected by Pristina obviously for fear of Beijing’s repercussion.⁵⁶ This is a clear evidence of the critical situation of Taiwan’s diplomatic status. Many observers in the West worried that the establishment of diplomatic ties with Taiwan would torpedo all efforts to settle the Kosovo question in the Security Council.⁵⁷

As for the Ma administration, according to its diplomatic truce policy, it is very much unlikely that they will do the same without prior consultations with Beijing. Hence the state visit of President Ma in August 2008 and May 2009 to South and Central American countries and his transits in the US were all very low profile. Unlike his predecessor President Chen, he didn’t take advantage of these visits to stress Taiwan’s independent statehood in order to refrain from clashing with Washington and Beijing.⁵⁸ Surely it is important to secure ties with the only 23 diplomatic allies which recognize the ROC especially because six of them have shown interest in switching official recognition from Taipei to Beijing. It would mean no more than adding flowers to embroidery of the PRC’s 169 friends in the world but it would be a heavy blow to the Ma administration.

⁵⁵ “White Paper - The one China Principle and the Taiwan Issue”, *Government of the People’s Republic of China* (February 2000), at www.china-embassy.org/eng/zt/twwt/White%20Papers/t36705.htm ; Tsang, Steve: “Putting Chinese Unity and the Relations between Taiwan and Mainland China into a Historical Context” in Schucher, Günter & Schüller, Margot (ed.) (2005): *Perspectives on Cross Strait Relations: Views from Europe*, Hamburg, Institut für Asienkunde, pp. 17-34; Chung, Chien-peng: “Separatism in Modern China: An Analytical Framework,” *Issues and Studies*, vol. 44, no. 1, (March 2008), pp.169-204.

⁵⁶ “Taiwan recognizes Kosovo in move likely to anger China”, *Reuters*, Feb. 20, 2008, at <http://www.reuters.com/article/newsMaps/idUSTP33781020080220> . “Spokesman: Taiwan has no right to “recognize” Kosovo’s Independence”, *Xinhuanet*, Feb. 18, 2008, at http://news.xinhuanet.com/english/2008-02/18/content_7625025.htm .

“Taiwan recognizes Kosovo independence”, *New Kosova Report*, Feb. 19, 2008, at <http://www.newkosovareport.com/20080218607/Politics/Taiwan-recognizes-Kosovo-independence.html> .

⁵⁷ “KOSOVO, CHINA AND TAIWAN. Whose problem is it?”, *International Herald Tribune*, Jan. 28, 2008, at <http://www.iht.com/articles/2008/01/28/opinion/edgovsdev.php> .

Bezlova , Antoaneta: “POLITICS-CHINA: Kosovo Holds Lessons For Tibet”, *Taiwan Analysis*, Feb, 19, 2008, at <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=41248> .

⁵⁸ “Transit stops in U.S. offer opportunities: Ma”, *China Post*, August 22, 2008, at <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/foreign%20affairs/2008/08/22/171359/Transit-stops.htm>.



Therefore, temporarily, Beijing stopped luring the allegiance of Taiwan's diplomatic allies and chose to delay their above requests in order to echo Taipei's diplomatic truce.⁵⁹ As service in return, Taipei has downgraded its bid to rejoin the UN as a full member and is only aiming to join at its sub-organizations in 2008.⁶⁰ On the other hand, the Ma administration has indicated implicitly that its cross Strait policy has priority over its foreign policy which proves how much importance it attaches to the relations with the mainland.⁶¹ Therefore despite Beijing's skeptics over certain aspects of Taipei's positions the interactions between the two sides are still fruitful and virtuous. In May 2009 Taiwan could join the WHA as an observer under the title of "Chinese Taipei" is the best evidence.

3.4. Trade Aspects with Spillover Effect

For Taiwan in 2007, the cross Strait trade volume amounted to 90.4 billion (+16.1% compared to 2006) which accounted for 19.4% (+1.3%) of its total foreign trade. The trade surplus of 46.2 billion (+20%) exceeds Taiwan's whole trade surplus of 25.2 billion by 21 billion. Since 2006 the PRC surpassed the US and Japan and becomes Taiwan's largest trading partner.⁶² Adding Hong Kong Taiwan's trade volume within the greater China area approaches 28 billion. According to ROC statistics, there are over a million Taiwanese people who live in China for the sake of their business interests.⁶³ Compared to the relations between the two Koreas bilateral trade in 2007 a mere 1.8 billion,⁶⁴ despite both cases of political confrontation it's a rather unique situation. Is this Chinese pragmatism?

These statistics show, that Taiwan's dependence on China, with 28 billion of island's total trade volume, or 32 billion and 7 billion more than that of the US, is tremendous. On the one hand it's a solid fundament with spillover effect for the vigorous development of the cross Strait relations.⁶⁵ On the other hand, it gives Beijing a useful vantage tool to manipulate Taiwan in due course. Judging from the neo-functional perspective, enormous bilateral trade volume could have a spillover effect to increase the momentum of mutual investment, multi-national cooperation, relevant workforces, law making, images and finally political decisions.

⁵⁹ "Beijing tongyi waijiao xiubing, quantui Zhonghuaminguo bangjiaoguo. Beijing agrees with diplomatic truce; Dissuade Taiwan's diplomatic allies", [www.jkforum.net](http://www.jkforum.net/thread-550682-1-1.html), October 14, 2008, at <http://www.jkforum.net/thread-550682-1-1.html>.

⁶⁰ See website of ROC Foreign Ministry: <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=32972&ctNode=1390&mp=1>.

⁶¹ "Qian Fu: Lianan Zhangce shi yaijiauzhance de shanwaizhance. Qian Fu: Cross Strait policy has priority over foreign policy.

", April 08, 2008, at <http://ma19.cc/index.php?view=2008040800222>; "Ma-yingjeou qingyi, Qian-fu: waijiao wenti cong liangan zheshou. Ma Ying-jeou inquiry, Qian, Fu: Diplomacy starts from Cross-Strait issues", *Epoch Times*, October 17, 2009, at <http://www.epochtimes.com/b5/8/4/9/n2075102.htm>.

⁶² Bureau of Foreign Trade (Republic of China): <http://cweb.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT319>. See also: Lee, Chyungly: "Cross-Strait Economic Ties and Taiwan's Economic Security," *Issues and Studies*, vol. 43, no. 1 (March 2007), pp. 189-216.

⁶³ Service window of Strait Exchange Foundation for Taiwanese businessmen: www.sef.org.tw/html/seftb/seftb1/seftb1.htm.

⁶⁴ "Hanchaumauiye 2007 nien tongbi canzhan 33%; santonggaishanhou jiangenhao. Two Koreas' trade expands 33%; Greater after 'three direct links'", *Machinery and Electric Products Export Guidance*, Jan. 08, 2008, at <http://mep128.mofcom.gov.cn/mep/xwzx/jmxx/205653.asp>.

⁶⁵ "Cai Jie, Zhuang Zonming, Jingmao guanxi dui guoji heping de yingxiang yanjiu—jianlun liangan jingmao guanxi dui liangan heping de zuoyong. The impact of economic and trade relationships on the international peace, with special discourse on the function of Cross-Strait economic and trade relationships to the cross Strait peace", at www.wise.xmu.edu.cn/youth-forum2008/.../.



Nonetheless, it's extremely difficult to establish the real extent of these effects. Yet, as Fuller argues, despite massive outflow of Taiwanese capital in form of investments to China (□9.9 billion, 2007, annual growth 30%),⁶⁶ and the transfer of manufacturing branches to the mainland, locals employed in industry between 1992 and 2005 remains almost the same.⁶⁷ That reveals the contribution of bilateral trade to the successful innovation of Taiwan's industry.

Moreover leading politicians from both sides claim, although with different intentions, that the bilateral trade and economic relations could narrow the political gap between themselves.⁶⁸ An inference can be drawn that China wants to improve its image of the Taiwanese to realize reunification while Taiwan tries to bring about peaceful transformation of the communist system on the mainland. Additionally Taiwan's entrepreneurs in China who support the DPP have been warned by Beijing of the dire consequences of advertising independence.⁶⁹

Therefore, the author would argue that promoting the bilateral trade and economic relations serves the best interests of the two sides. In addition, establishing formal channels and legal structures could increase mutual understanding and reduce hostility as well as limit the risk of military conflict just as neo-functionalists claim.

3.5. Cultural & People-to-People Aspects

In President Ma Ying-jeou's inaugural speech, he claimed that the people of the two sides belong to the "Chinese nation" together and called the 1.3 billion people on the mainland "compatriots".⁷⁰ With this clear definition, he tried to distinguish his position from that of the DPP who consider the Chinese on the mainland as foreigners. Soon afterward rectification measures in this regard were introduced. In stead of "China" the official usage of the government will now be "mainland", "Chinese Communist Party" or "Beijing Authority" etc. with the implicit implication of "one nation".⁷¹

This distinguishes the Ma administration policy from that of the DPP that treated China as a foreign country and also differs from that of the German case from SBZ to DDR.⁷²

⁶⁶ "Qunian Taiwan dui Dalu touzi 99.71yi meiyuan. Last year Taiwan invested □9.971 billion on the Mainland", *Caijing*, Jan. 21, 2008, at <http://www.caijing.com.cn/2008-01-21/100045927.html>.

⁶⁷ Fuller, Douglas B.: "The Cross-Strait Economic Relationship's Impact on Development in Taiwan and China: Adversaries and Partners", *Asian Survey*, vol. 48, no. 2, (March/April 2008), pp. 239–264.

⁶⁸ "Yishang weizheng, Taishang lunwei Zhongguo zhangzhongqi. Besiege politics by business; Taiwanese businessmen become China's chess in hand", *Liberty Times*, Dec. 03, 2003, at <http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/dec/3/today-fo4-2.htm> ; "Lu Xiulian pi QuoGong luntan: yishang weizheng, yimin biguan. Annette Lu Hsiu-lien rebuked the KMT and CCP Forum: Besieges politics by business, coerces officials by the people", *Epoch Times*, April 15, 2006, at <http://www.epochtimes.com/b5/6/4/15/n1288436.htm>; "China's policy and cross Strait relationships Q&A, 1998": <http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/880508.htm>;

⁶⁹ China Biz Organization website: www.chinabiz.org.tw/chang/monthly2001/033-200101/033-01.asp.

⁷⁰ Ma, Ying-jeou: "Inaugural speech of the 12th president of Republic of China Ma Ying-jeou", ROC, President's Office, May 20, 2008, at http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/showspeak.php4?_section=12&_recNo=27.

⁷¹ "mazhengfu tongling bucheng 'Zhongguo' cheng 'Dalü'. A generally order from Ma's Administration commands not to call 'China' 'Mainland China'", *Junshi Club*, June 05, 2008, at <http://junshi.club.xilu.com/bbs/emas/newsview-821955-1586771.html>.

⁷² Because of non-recognition the SBZ (Soviet Occupation Zone) or East Germany was the official phraseology in West Germany instead of GDR (in German DDR) before 1969. See: Kimmel Elke: "Nachkriegssituation in der SBZ/DDR", *Bundeszentrale für Politische Bildung (BPB)*, October 31, 2005, at http://www.bpb.de/themen/D8T9R9,0,0,Nachkriegssituation_in_der_SBZDDR.html ; Staritz, Dietrich (1996): *Geschichte der DDR*, Erweiterte Neuausgabe, Frankfurt, M: Suhrkamp Verlag.



Nonetheless, during the Chen administration, despite serious political confrontation with Beijing, the people to people exchange between the two sides constantly increased. Since the last decade 47 million visits were made from Taiwan to the mainland as opposed to 1.63 million visitors from the Mainland to come to Taiwan.⁷³

From a social constructive perspective, however, there are still dissents over the question of history especially the Sino-Japanese war and the civil war until 1949 as well as the aftermath development in Taiwan. Since the process of reconciliation between the two sides begins it is increasingly compulsive for Beijing to face the reality. Yet, already for some years, Beijing has started a process of public education with films, exhibitions and TV series on the ROC before 1949 with the aim to improve the images of the KMT.⁷⁴

Furthermore, in the current Chinese high school history textbook it illustrates as simple as that the Taiwan Strait separates the people of the two sides since the KMT “retreated” from the mainland in 1949.⁷⁵ Compare to the statement of the White Paper of 2000, replacement by the PRC and ROC ceases to exist, as aforementioned, it sounds almost the same as the term used in Taiwan.⁷⁶ It’s one of the most important social constructive measures that the Chinese government has adopted before it the can truly face reality.

Although it’s still difficult for both sides to reach accord on these issues, Ma’s policy on cultural identity could strengthen the mutual trust. In addition, Beijing has promoted a campaign of Confucius renaissance since 1980’s.⁷⁷ The foundation of the “Confucius Institute” abroad since 2004 is irrefutable evidence which enhances the rapprochement with Taiwan.⁷⁸ On the other hand, it’s still too early to realize the impact of Taiwan’s democracy on the mainland. But the effect of “change through rapprochement” (Wandel durch Annäherung, Egon Bahr, 1963) can not be underestimated.⁷⁹ Once the course is set and the train has departed, it is difficult to make a detour.

4. Conclusion

To sum up, generally speaking, the international environment and the perspective of the cross Strait relations for the Ma administration are both very promising. Many analysts suggest that the Obama administration could start from the relatively good relation basis that President

⁷³“Zhang Xixing, Taiwan tongbao lai Dalu leiji yida siqianqibaiwan renci. Altogether 47 million visits of Taiwanese to the mainland”, *China News*, Feb. 25, 2008, at <http://www.chinanews.com.cn/tw/lajl/news/2008/02-25/1173292.shtml> .

⁷⁴ The exhibition in the “Anti-Japanese War Museum” in Lugochiau rectifies in various aspects the KMT’s war time contribution. Besides, among others, the recent film: “One Man Olympic Games” describes the first Chinese participant in the 1932 Olympic Games in Los Angles with often emphasis of the ROC.

⁷⁵ *High School Text Book of Chinese History* (gauzhon lishi keben), Beijing, Ministry of Education, 2007), p. 102.

⁷⁶“Chundu gauzhon lishikeban – zhanhao chuchi de Taiwan I: Taiwan guanfu yu ererba shijian. Reread high school textbook of history, Taiwan in early post-war era I: The Taiwan Retrocession and February 28th Event of 1947”, *Tony Huang39*, at www.tonyhuang39.com/tony0566/tony0566.html . In original Chinese textbook is “□□” (retreat) whereas in Taiwan “□□” means “move” or “remove”.

⁷⁷ Jiawen, Ai:“The Refunctioning of Confucianism: The Mainland Chinese Intellectual Response to Confucianism since the 1980s,” *Issues and Studies*, vol. 44, no. 2 (June, 2008), pp. 29-79; Lackner, Michael (2007): *Kulturelle Identitätssuche von 1949 bis zur Gegenwart*, in Fischer; Lackner , *op. cit.*, pp. 491-512.

⁷⁸ From November 2004 till October 2008 there are 292 “Confucius Institute” all over the world. The Office of Chinese Language Council International: <http://www.hanban.edu.cn/kzxy.php>.

⁷⁹ Vor 40 Jahren...Wandel durch Annäherung, at <http://www.fes.de/archiv/stichwort/wda.htm> .



Bush had built with Beijing. Pragmatic cooperation measures between the two great nations are likely to continue especially amid the tremendous challenges of the world financial crisis. In this regard the EU has also stressed its stance by welcoming foreseeable peace and stability in the cross Strait region. Under these circumstances, Taipei's mainland and foreign policy fit well in this political constellation of the big powers and the trend of globalization.

Given positive developments in bilateral trade and people to people exchanges across the Strait, Beijing's skeptics over Taiwan can not be reduced until the mutual trust and confidence are (re-) built. Hence, CBM are high on the agenda for the both sides. Not only neo-functionalism but also social constructive approaches are required. The process: "now (it) grows together what belongs together" (*Jetzt wächst zusammen, was zusammen gehört*), as Willy Brandt formulated in 1989, has just begun.⁸⁰

From another perspective, at least in the foreseeable future, the possibility of a military conflict between the two sides is rather slim so long as the KMT course, not to challenge Beijing's limits, continues. This would help China greatly in creating a peaceful environment favorable for its development. According to A. Wendt⁸¹ the author would argue that the stand of current relations across the Strait has already moved from in between the Hobbesian (enmity) and the Lockean (rivalry) stadium to that of in between the Lockean and the Kantian (friendship) stage. With willing and cautious intentions the cross Strait relations is moving toward the Kantian dimension.

Last but not least the issue of sovereignty still remains unsolved. For decades some of Taiwan's politicians and scholars have been advocating for German experiences to be taken as a reference to the cross Strait relations but that has been constantly rejected by Beijing.⁸² However, things have also been changed as shown by the recent acceptance of the "special relationship" concept derived from the German Ostpolitik. It's a good sign of the liberation of Beijing's mindset. In this sense, there is hope that Taiwan's international space problem could gradually be solved.

However, Beijing will never abandon its ultimate goal to reunite with Taiwan. But so long as there is no consent among Taiwanese people in this regard, Beijing will still have to take the possible serious consequences into account if it acts rashly. Whether Germany's past will be the cross Strait's future still remains to be seen.

⁸⁰ Heckel, Manuel: "Jetzt wächst zusammen, was zusammen gehört. Willy, Brandt", at http://www.schueler-helfen-leben.de/newsite/cms/upload/medienwettbewerb/SchlerHelfenLeben_ManuelHeckel.pdf.

⁸¹ Wendt, *op. cit.*, pp. 246-312.

⁸² "Chen-Shuibian tiyi yong Deguo moshi jieju Taiwan wenti. Chen Shui-bian proposes using German model to solve Taiwan's problem" <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2195393,00.html> (05 Oct. 2008); "Ma Ying-jeou huiwu Deguo zhongyiyuan taolun deguo moshi. Ma Ying-jeou met German representatives and discussed the German model" <http://www.epochtimes.com/b5/2/3/6/n174883.htm>; White Paper - The one China Principle and the Taiwan Issue, www.china-embassy.org/eng/zt/twwt/White%20Papers/t36705.htm. (February 2000).





LA EXPANSIÓN DE LA DEMOCRACIA: LIBERTAD Y DESARROLLO

Rubén Herrero de Castro¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Resumen:

La expansión de la democracia es un debate abierto actualmente en la sociedad internacional. Este artículo, argumenta y defiende la democracia liberal como modelo político-económico a seguir así como la necesidad de expandir tal sistema como una eficaz herramienta para el crecimiento, el desarrollo, la paz y la seguridad global.

Palabras clave: Expansión, democracia, libertad, desarrollo, seguridad.

Title in English: “*The Expansion of Democracy: Liberty and Development*”

Abstract:

The expansion of the democracy is a debate opened nowadays in the international society. This article argues and defends the liberal democracy as political - economic model as well as the need to expand such a system as an effective tool for the growth, development, peace and global safety.

Keywords: expansion, democracy, freedom, development, security.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Profesor de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas (UCM). Email: rubendherrero@hotmail.com.



“We support democracy not because we think ourselves perfect but because we know ourselves to be deeply imperfect. This gives us reason to be humble in our own endeavors and patient with the endeavors of others” (Condoleeza Rice)

1. Introducción

Durante toda la Guerra Fría, las dinámicas políticas de la época llevaron a las principales potencias a desarrollar una suerte de alianzas con países subdesarrollados o en vías de desarrollo, caracterizadas por establecer como receptores directos de la ayuda a sus líderes por delante de sus pueblos. Los gobernantes de estos países, por supuesto, obviaban a sus ciudadanos y modelaban un sistema político dictatorial, que sólo beneficiaba a ellos mismos y a la élite política. Por parte de quienes otorgaban los fondos, se hacían muy pocas preguntas sobre el destino de su ayuda, pues la supremacía mundial y el triunfo de una forma de vida estaba en juego.

Estados Unidos después de liberar a Europa del yugo nazi, convertirse en su salvador económico y en su principal aliado contra la amenaza del comunismo, veía cómo las coordenadas de la realidad política, le impedían transplantar el modelo de la democracia liberal a países de los continentes americano, africano y asiático. Evidentemente sus esfuerzos en tal dirección eran notablemente mejores que los de los soviéticos, que se limitaban a implantar y apoyar tiranías deplorables.

Los Estados Unidos afrontaban una misión más difícil que la Unión Soviética. Tenían que ganar, pero su acción estaba controlada por las instituciones y la opinión pública, frente a la impunidad de los dirigentes comunistas. Se puso de manifiesto que los medios debían ser diferentes; la premisa de acción debía cambiar, los pueblos tenían que ser el objetivo; y la herramienta debía ser la exportación de la democracia liberal.

Los últimos años de confrontación y el final de la guerra fría, pusieron de manifiesto el fracaso de las ayudas sin exigir resultados e introducir cláusulas democráticas (por ej. exigir avances democráticos, mejoras en materia de derechos humanos, etc), pero también señalaban la herramienta necesaria para promover una auténtica ayuda al desarrollo: la democratización.

Con este objetivo, los Estados Unidos encontraron aliados, pero también una tibia reacción de algunos países e instituciones internacionales, que seguían sosteniendo el principio de diálogo con actores no democráticos y estados tramposos², para que fueran sus gobernantes quienes gestionaran las ayudas al desarrollo y encontraran su “propio camino a la democracia”. Un camino que sólo conduce al subsidio eterno e improductivo, a la pobreza endémica, al autoritarismo y la violencia.

El 11-S fue el punto de inflexión en la necesidad de afrontar y promover un proceso de expansión de la democracia, que además debería incluir reducir de forma progresiva los comportamientos selectivos de las democracias occidentales. Esto es, no es útil ni honesto,

²Aquellos estados que fingen seguir las reglas del sistema internacional, pero sólo las cumplen o demandan su cumplimiento cuando les reportan beneficios. Por norma general su comportamiento dista mucho de ser honesto. Son ejemplos típicos de estos estados, las dictaduras o los regímenes autoritarios. Podemos encontrar un desarrollo más extenso de esta definición en el libro de Paloma García Picazo, *¿Qué cosa es esa llamada Relaciones Internacionales?*.



extender la democracia a unos países, mientras se permiten comportamientos no democráticos a países aliados.

Frente al tiempo y los recursos perdidos, la solución pasaba por extender la democracia liberal apoyada en el concepto de paz democrática. Puede ser un sistema imperfecto, pero sin duda el mejor que existe como fórmula de organización política, desarrollo y de respeto al ser humano y sus libertades. Y desde luego, el único que ofrece expectativas de mejora en su funcionamiento y en sus resultados. Y así, tras los atentados de las Torres Gemelas, la Administración del Presidente George W. Bush, puso en marcha la estrategia *Global War on Terror*, que además de presentar batalla al terrorismo allí donde aparezca, entre sus objetivos fija como uno esencial, el refuerzo del proceso de expansión de la democracia como fuente de libertad, paz, estabilidad y desarrollo.

2. ¿Qué Ofrecen la Democracia Liberal y la Paz Democrática?

Partimos de la definición de democracia como un sistema que permite a sus ciudadanos a través de elecciones, elegir a sus gobernantes, los cuáles compiten para obtener el favor de los electores. Es además un sistema en el cual el gobierno tiene un poder restringido, ya que rinde cuentas y es evaluado y controlado por la opinión pública, los medios de comunicación y las instituciones. Básicamente, la democracia supone participación y competición.

De esta sencilla definición podemos extraer que una democracia implica la libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de reunión y libertad de asociación.

A este concepto se suma otro, la concepción liberal. Ésta tiene su origen en el Liberalismo, que ante todo es una doctrina filosófica y política basada en el principio de la libertad individual. Como muy bien señala John Owen, “los fines del Liberalismo son la vida y la propiedad, lo que significa libertad y tolerancia”³. El Liberalismo defiende los derechos y libertades individuales como garantía frente a la arbitrariedad, la libertad religiosa, el derecho a poseer y negociar con la propiedad privada, el derecho a la igualdad de oportunidades en la educación y en el empleo, así como el derecho a la participación y representación política. La implantación de estos derechos en todas las auténticas democracias actuales, nos permiten afirmar que en mayor o menor grado, todas ellas son liberales.

Y por último nos referimos al concepto de paz democrática, que descansa sobre la idea de que las democracias no declaran la guerra a democracias⁴. De acuerdo con esta máxima, una sociedad internacional constituida por democracias liberales sólidas y establecidas, será próspera y pacífica. Es cierto que hay algunos conflictos y acontecimientos en nuestra historia contemporánea que pueden chocar con este argumento, como pudo ser el caso greco-turco-chipriota de los años 70 o el más reciente conflicto entre Rusia y Georgia. Es importante señalar que tanto en estos ejemplos como otros que pudieran plantearse, la clave reside en observar si se cumple la premisa antes expuesta, con respecto a si los actores (democráticos) que entran en conflicto (armado) gozan de democracias sólidas y estables.

³ Owen, John: “How liberalism produces democratic peace”, en Brown, Michael E ; Lynn-Jones, Sean M. & Miller, Steven E. (eds.) (1996): *Debating the democratic peace*, p. 123.

⁴ Un interesante estudio al respecto podemos encontrarlo en: Wear, Spencer R. (1998): *Never at war: why democracies will not fight one another*, New Haven, Yale University Press. Y también en, Doyle, Michael W: “Kant, liberal legacies, and foreign affairs”, *Philosophy and public affairs*, vol. 12, no. 3 (Summer, 1983).



La paz democrática, necesita de un proceso de afianzamiento y de aceptación de las normas y valores de la democracia, para producir los positivos efectos a los que aludimos.

3. Auténtica Ayuda al Desarrollo y a la Paz Internacional

Las bondades que estos tres términos expuestos representan, deben extenderse y han de activarse los mecanismos, medios y políticas necesarias para incrementar el número de países que respeten las libertades individuales recogidas en el Liberalismo, pues al hacerlo con toda probabilidad se convertirán en democracias y disfrutarán de sus beneficios, que se explican a continuación.

3.1. Mejor Calidad de Vida

Es un hecho, que las personas que viven en estados democráticos viven mejor que aquellos individuos que padecen regímenes no democráticos. Los primeros, tienen más libertad individual, más estabilidad política, no sufren la arbitrariedad del poder (y en caso de hacerlo pueden denunciarlo sin temor a represalias) y como resultado de la suma de estos factores, disfrutan de prosperidad económica y mejor calidad de vida.

3.2. Disfrutar de la Libertad

Libertad es el término clave y como muy bien señala Samuel Huntington, “la libertad es la peculiar virtud de la democracia”⁵.

La democracia conduce a la libertad y esto es algo objetivamente bueno. Una mejora inmediata en las vidas de los individuos tiene su origen en el hecho del disfrute de libertades individuales. Desde este punto de vista, la extensión de la democracia, traerá libertad a más gente, que la utilizará para expresarse y controlar a sus gobernantes, los cuales al operar en un sistema democrático no podrán recortar los derechos ni privar de ellos a la ciudadanía.

La libertad como factor clave de una democracia, refuerza dos aspectos esenciales de la misma, la competición y la competencia, que contribuyen si son llevados a la práctica de forma efectiva, a mejorar las condiciones socio-económicas de la misma y por analogía, la calidad del régimen democrático. Una sociedad que opera con un régimen democrático de libertades, apoyado por una justa y libre competencia así como por la meritocracia, será una sociedad que se desarrollará y crecerá en sentido político y económico.

3.3. Ausencia de Violencia Arbitraria

Un régimen democrático, implica respetar los derechos y libertades de los individuos y ello supone no ejercer la violencia de forma gratuita o arbitraria contra la población. Por el contrario, los regímenes totalitarios, son quienes durante el siglo XX (por ej. el nazismo y el comunismo) y lo que llevamos de siglo XXI (por ej. la junta militar de Birmania) han ejercido una violencia desmedida y perpetrado masacres contra sus propios ciudadanos⁶.

⁵ Huntington, Samuel P. (1991): *The Third way: Democratization in the late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, p. 7.

⁶ El uso del terror como herramienta política es una constante de las dictaduras. Cabe destacar el estudio que hace Karl Kautski en su libro, *Terrorism and communism* del que existe una edición on-line: Kautsky, Karl:



Un régimen democrático nunca ha masacrado a su propia población. En contextos excepcionales como por ejemplo, guerras, sí se han podido cometer injusticias⁷. Pero en cualquier caso, estos comportamientos estaban motivados por causas extraordinarias, limitados en el tiempo y sujetos a la exigencia de responsabilidades. En la propia naturaleza de la democracia liberal encontramos dos factores que contribuyen de forma notable a explicar la ausencia de violencia en tales regímenes. Primero, los gobiernos no detentan de forma absoluta el poder y sus decisiones, si son (manifiestamente) injustas, pueden incluso ser desobedecidas por las fuerzas de seguridad. Y segundo, las dinámicas políticas de la democracia, implican elecciones libres y la pacífica alternancia (necesaria y saludable) de gobiernos de diferente signo político. Lo cual supone, que quienes se oponen al gobierno y éste mismo, no tienen porqué recurrir a la violencia para llegar al poder o mantenerse al frente.

3.4. Desarrollo, Crecimiento Económico y Prosperidad

Los regímenes democráticos basados en los principios del Liberalismo, tienen sistemas económicos prósperos, donde la riqueza se distribuye mejor y alcanza a la mayoría de la población. El sistema político-económico de la democracia liberal, a pesar de sus márgenes de desigualdad, trata de reintegrar en la sociedad más desfavorecidos, promoviendo y facilitando a través de diversas políticas socio-económicas, la incorporación de sectores marginales a la sociedad. Reside en la naturaleza de un sistema que potencia el incremento de consumidores y con ello trata de conseguir la mejora sustancial de las condiciones de vida de los individuos. A medida que la democracia se fortalece, eliminando la arbitrariedad de la vida pública y mejorando los mecanismos de control de ingresos y gastos, las élites corruptas dejan de acaparar los bienes (y las ayudas económicas⁸) y por tanto cada vez más individuos disfrutan progresivamente de una mejor situación económica. Basta simplemente con observar que los países que hoy en día disfrutan de altos niveles de vida y prosperidad económica, son en su inmensa mayoría democracias estables. No hay un solo país próspero que no disponga y participe de la economía de mercado.

Es cierto que en ocasiones, algunos regímenes no democráticos han conseguido buenos resultados económicos, obligando a su población a múltiples sacrificios⁹ y apenas recibiendo ningún beneficio. Además este crecimiento es difícilmente sostenible llegando más adelante al colapso absoluto, como fue el caso de la Unión Soviética. La aplicación hoy en día de un capitalismo autoritario permite, por ejemplo, a China crecer a un elevado ritmo. Pero el crecimiento económico conseguido en marcos no democráticos, es una excepción. Por cada estado autoritario que consigue ciertos índices positivos de riqueza, en otros muchos estados sólo aumenta su pobreza, sus desigualdades, sus injusticias y la corrupción. Y para que aquellos pocos que consiguen un aceptable éxito económico, es importante plantearse, si no obtendrían mejores resultados operando con un sistema democrático y no habría una distribución más amplia y justa de los recursos económicos.

Terrorism and communism: A Contribution to the Natural History of Revolution, at <http://marxists.org/archive/kautsky/1919/terrcomm/index.htm> .

⁷ Por ej. confinamiento de ciudadanos americanos de origen asiático (japonés) durante la II Guerra Mundial. Pero ello era debido a un contexto excepcional y cuando terminó el conflicto fueron reinsertados con todos sus derechos y libertades en la sociedad.

⁸ Son ejemplos palpables, todas las dictaduras que han asolado el continente africano durante su historia e incluso ahora (por ej. Zimbawe, Sudán, etc). No nos resistimos a mencionar el caso cubano, pues la dictadura castrista, es uno de los regímenes que más dinero y ayudas ha recibido durante el siglo XX, algo que desde luego no ha repercutido en su propia población, condenada al terror y a la miseria durante cincuenta años.

⁹ A este respecto, puede consultarse el libro de Robert Conquest: Conquest, Robert (1986): *The harvest of sorrow: Soviet collectivization and the terror famine*, New York, Oxford University Press.



La economía necesita de un marco de libertad política para operar. Y llega un momento en que no basta con imponer leyes injustas, controlar artificialmente el mercado y/o incrementar la represión. Entonces, el sistema deja de ser productivo y al insistirse en fórmulas obsoletas de producción, cesa un crecimiento, que casi nunca benefició a la mayoría de la población.

De acuerdo con lo desarrollado hasta este punto, cabría hablar de una conexión, que se desarrolla a continuación, entre las democracias liberales, la prosperidad, y los derechos y libertades que se han ido mencionando.

Se entiende que en una democracia liberal existe el derecho a la propiedad privada y la acción del gobierno no es arbitraria ya que se rige por el imperio de la ley (implementado por instituciones democráticas, bajo el principio de la separación de poderes). Una fuente de estabilidad y riqueza son las inversiones y éstas sólo se producirán en un clima de libertad política y económica. Estas y otras decisiones económicas que fomentan el empleo y la riqueza, sólo se llevarán a cabo, si quien las toma, tiene la certeza de que la propiedad privada es respetada y los contratos se cumplen. Podemos ver hoy en día cómo arbitrariedades del gobierno de Hugo Chávez¹⁰, está llevando a cabo una pésima gestión de los beneficios de sus recursos naturales y alejando inversiones de su país, con lo que ha deteriorado de forma notable las condiciones de vida de los venezolanos. Otro ejemplo en este sentido sería la nacionalización de los hidrocarburos decidida unilateralmente –incumpliendo contratos legales y vigentes- de Evo Morales, cuya autoritaria forma de gobernar ha sumido (aún más) a Bolivia en la inestabilidad política y la pobreza.

La relación entre prosperidad y democracia también se basa en un factor clave de la democracia liberal, la igualdad entre hombres y mujeres. Muy especialmente en el ámbito económico y en el contexto económico contemporáneo, un estado ha de utilizar toda su fuerza productiva. Esto es, mujeres y hombres por igual deben estudiar, trabajar y acceder a los puestos relevantes de toma de decisiones. Cuando se excluye a la mujer en cualquiera de estos tres campos, además de ser una injusticia contraria a los derechos humanos, se está atacando directamente a la prosperidad. Si lo queremos ver en términos exclusivamente económicos, ningún país puede crecer económicamente si está excluyendo o infra-utilizando a la mitad de su población y/o evitando el acceso de ésta a la educación y a la formación. Los países más desarrollados del mundo incorporan plenamente a la mujer a todos los ámbitos de la sociedad. Este proceso ha sido posible gracias a la implantación y posterior desarrollo y fortalecimiento de la democracia. Podría decirse que los regímenes no democráticos como las dictaduras socialistas partían de la base de la igualdad entre ambos sexos. Es cierto, pero no generaban prosperidad, porque si a esta igualdad no la acompañan de los derechos y libertades que

Otro de los factores que contribuyen de forma decisiva al subdesarrollo y a la pobreza, son los desastres naturales (por las pérdidas humanas y materiales que ocasionan) y la posterior nefasta gestión de las ayudas recibidas. La expansión de la democracia en términos de eficacia en gestión de desastres, es muy beneficiosa para los países que sufren catástrofes y hambrunas (éstas últimas, casi siempre en países con gobiernos dictatoriales como Sudán, Corea del Norte, etc, o en estados fallidos como Somalia). Una progresiva implantación de un régimen democrático significa que el gobierno no actúa de espaldas a su pueblo y realmente transforma la ayuda que recibe en desarrollo y mejora de la calidad de vida. Significa además que los gobernantes se someten a la ley y no actúan en beneficio propio. Llevan por tanto una

¹⁰ Que tras el incidente con SM el Rey Juan Carlos I, en la Cumbre Iberoamericana de 2008, se arrogó públicamente la capacidad de revisar personalmente la situación de las empresas españolas en Venezuela..



acción responsable de gobierno, y de cara a evitar hambrunas, vigilan por ejemplo bien con medios propios o bien alertados por instituciones y medios de comunicación (libres) los indicadores relacionados con posibles crisis de alimentos.

Los regímenes democráticos (o aquellos que los están desarrollando) tienen más y mejores medios para afrontar catástrofes. La gestión del tsunami en Indonesia¹¹ en 2004, fue claramente mejor que la acontecida actualmente en 2008 en Birmania¹². No es lo mismo un gobierno que se abre al mundo y desea paliar en la medida de lo posible el sufrimiento de sus ciudadanos, que otro que vive al margen de su población y desea acaparar la ayuda con fines espúeos.

Los regímenes democráticos desarrollados, cuando sufren una tragedia o catástrofe, ponen inmediatamente un plan de emergencia, con la supervisión y control de los poderes públicos y en caso de ser necesario por la magnitud (por. Ej el 11S o las inundaciones de Nueva Orleans de 2006) de forma coordinada con otros países y organizaciones de ayuda internacional. Puede haber fallos, pero no cabe duda que aún con estos, la gestión de los desastres es mucho más efectiva y beneficiosa para la población afectada, que la que pueda llevar a cabo cualquier régimen no democrático.

En estados autoritarios, existen planes de contingencia, pero la ausencia de órganos de control político y medios de comunicación libres, dejan a las autoridades elaborarlos y ejecutarlos de forma aislada y opaca. Y desde luego, ambas características no son las mejores con las que se debería contar a la hora de implementar planes de emergencia ante posibles catástrofes. ¿Cómo se han utilizado los fondos públicos?; de haberla permitido, ¿cómo se distribuyó la ayuda internacional?; ¿cuáles han sido los resultados reales?, son preguntas que todos los regímenes no democráticos son susceptibles de no responder. Mientras que en las democracias son preguntas de ineludible respuesta

3.5. Paz y Estabilidad Internacional

Además de mejorar las vidas de los ciudadanos, la expansión de la democracia, beneficia el sistema a internacional al reducir la posibilidad de conflicto. Uno de los principios demostrados en el campo de las relaciones internacionales, es que las democracias sólidas y estables no se hacen la guerra entre ellas. Cuanto mayor sea el número de países que adopten un régimen democrático, menor será la posibilidad de conflicto y posterior escalada bélica. La construcción de la paz internacional, pasa por la expansión de la democracia.

Las democracias no combaten militarmente a otras democracias, ya que comparten unas normas y procedimientos comunes de resolución pacífica de conflictos, que evitan la dimensión bélica del conflicto entre ellas. A esas normas cabría añadir las restricciones lógicas a la acción de los gobiernos democráticos, derivadas del ordenamiento doméstico, el control que ejercen los medios de comunicación libres y la presión de la opinión pública.

En un escenario internacional compuesto por democracias, no hay incentivos para la expansión o la agresión bélica. Los estados tienen más a conseguir desde la cooperación¹³ que

¹¹ Un país que ha de mejorar en sus índices democráticos, pero estos son superiores a los de los países autoritarios o dictaduras, como por ejemplo la birmana o la que asola Corea del Norte desde hace décadas.

¹² Mayo de 2008. En este caso la Junta Militar Birmana, se opuso inicialmente a la ayuda internacional y después aceptó recibirla, encargándose de su distribución. La gestión del desastre de la Junta, puede calificarse en el mejor de los casos de nefasta.

¹³ Aunque sea interesada la mayoría de las veces.



desde la confrontación. Las democracias resuelven sus conflictos domésticos sin violencia y por tanto tienden a exportar esta idea en su comportamiento internacional¹⁴.

La democracia se convierte además en un medio eficaz para combatir tres problemas que complican el escenario global: el terrorismo internacional, los refugiados y la ausencia de una verdadera justicia internacional.

Respecto al terrorismo, no es ningún secreto que son los regímenes no democráticos quienes promocionan y financian grupos terroristas como herramientas para la desestabilización del sistema internacional. Es bien conocida la trayectoria de apoyo al terrorismo internacional que el bloque socialista¹⁵ proporcionó de forma sostenida y generosa durante la Guerra Fría. Como también se conoce el apoyo que Saddam daba a algunos grupos terroristas, (como reconoce Mahnoud Safi, líder del Frente Árabe de Liberación) aunque no a Al Qaeda¹⁶, o bien el apoyo de los Talibanes de Afganistán a Al Qaeda y los lazos del régimen de los *ayahtollas* de Irán con Hizbullah¹⁷. Es cierto, que alguna democracia contemporánea en algún momento puntual, ha podido respaldar la comisión de algún acto de terrorismo o sabotaje. Pero en las escasas ocasiones que haya podido suceder, cuando estos actos se conocen, se depuran judicial y políticamente responsabilidades. Para una democracia el terrorismo no es un medio válido. Para un régimen dictatorial es válido y legítimo. Así cuando un país entra en la senda de la democracia abandona ese hábito, como es claro y evidente en los casos de Iraq y Afganistán, que han pasado de promocionar el terrorismo a sufrirlo por tratar de desarrollar un régimen democrático. Claramente el terrorismo es uno de los enemigos principales de la democracia. Los terroristas saben que la implantación de la democracia hará que la gente obtenga derechos, libertades y prospere económicamente y entonces se olvidarán de la violencia como vía de acción.

Otro de los dramas de la sociedad internacional, la tragedia de los refugiados que huyen de la violencia política y física, se palia en gran medida con la extensión de la democracia, pues ya hemos ido viendo a lo largo de este artículo, cómo la implantación de los valores democráticos, reducen o mejoran las situaciones que generan los grandes flujos de refugiados: la violación de derechos humanos, las situaciones catastróficas (y hambrunas) y los conflictos armados.

Una sociedad global compuesta por democracias liberales, contribuye a una sociedad donde el Derecho Internacional es respetado. Actualmente comprobamos como, los tribunales de justicia internacional son muy poco efectivos¹⁸, porque no pueden actuar de forma contra ciertos actores. En el caso del Tribunal Penal Internacional (TPI), buena parte de los miembros

¹⁴ Dixon, William J.: "Democracy and the peaceful settlement of international conflict", *American Political Science Review*, vol. 88, no. 1 (March, 1994).

¹⁵ Tal y como queda claramente reflejado en: Courtois, Stephane (ed) (1998): *El libro Negro del comunismo*, Barcelona; Madrid, Planeta, y en Andrew, Christopher y Mitrokhin, Vasili (2000): *The Mitrokhin Archive: the KGB in Europe*, Gardner Books.

¹⁶ Esterbrook, John: "Salaries for Suicide Bombers", *CBS News*, April 03, 2002, at <http://www.cbsnews.com/stories/2002/04/03/world/main505316.shtml> y también en: Fabrizio, Lisa: "Ahmadinejad, Hamas, and Saddam", *Renew America*, February 02, 2006, at <http://www.renewamerica.us/columns/fabrizio/060202>.

¹⁷ A este respecto pueden consultarse dos interesantes artículos: Burton, Fred & Stewart, Scott: "Iran's Hezbollah card", *STRATFOR*, October 31, 2007, at http://www.stratfor.com/weekly/irans_hezbollah_card y Fred Burton and Reva Bhalla "Disecting the party of God", *STRATFOR*, November 28, 2007, at http://www.stratfor.com/weekly/dissecting_party_god.

¹⁸ Una reflexión y una opinión más profunda puede encontrarse en mi artículo: Herrero de Castro, Rubén: "En busca de justicia para todos", *El Periódico de Catalunya*, 03 de septiembre, 2008, p. 8.



de su Asamblea son estados que violan en su marco doméstico los derechos humanos. Y ello evita, la incorporación de estados plenamente democráticos como Israel o Estados Unidos, pues con buena lógica no quieren estar sometidos continuamente a juicio por una mayoría de estados no democráticos. Si se diera un marco global de democracias, éstas no violan de forma impune la ley en el marco nacional e internacional. En ellas operan restricciones políticas y judiciales que lo evitan o en su defecto lo controlan, descubren, juzgan y castigan. En un marco internacional como el descrito, una suerte de organismo judicial internacional podría dedicarse de forma efectiva a perseguir y sancionar los hechos contrarios al Derecho Internacional que se produjeran.

De todo el cuerpo teórico desarrollado, creemos que puede extraerse la conclusión, de que un sistema internacional compuesto por democracias es uno más seguro, próspero y justo.

4. Reflexiones sobre la Expansión de la Democracia

Muchos son los beneficios de expandir la democracia, pero también es mucho el esfuerzo y la voluntad de la que hay que disponer para hacerlo. No pueden negarse los avances en tal sentido en buena parte del mundo, especialmente en los continentes africano y asiático. Como tampoco puede negarse el hecho de que la globalización económica ligada a procesos democráticos ha mejorado la situación internacional, reduciendo la pobreza¹⁹.

No obstante siguen quedando (demasiadas) lamentables excepciones. Lo ideal sería que buena parte de los estados no democráticos, adoptaran de buen grado una lógica y adecuada evolución hacia un régimen democrático, al percatarse de sus virtudes y observarlo como piedra angular del desarrollo en buena parte del mundo. Pero, las élites de estos actores no democráticos son egoístas y se aferran a sus privilegios. No dudan en maltratar a su propia población e incluso asesinarla. No tienen reparos en fomentar la inestabilidad regional (e internacional) con agresivas políticas exteriores que incluyen, las amenazas (por ej. del Presidente Ahmadineyah de borrar del mapa al estado de Israel), el incumplimiento de legislación internacional (por ej. violación de derechos humanos), el sabotaje, el patrocinio del terrorismo, la desestabilización y la agresión directa (como por ejemplo fue el caso del ataque de Iraq a Kuwait en 1991). Es cierto que en el pasado y de forma puntual, especialmente en el marco de la Guerra Fría, algún régimen democrático ha podido incurrir en comportamientos deshonestos, pero muy rara vez contra otro estado democrático. Las democracias no son perfectas y pueden comportarse de forma contraria a sus principios, pero si lo hacen, sus dirigentes son susceptibles de ser hallados responsables de sus actos y si son encontrados culpables sufrirán las consecuencias políticas y penales correspondientes.

Es importante señalar, antes de continuar, qué entendemos por construir una democracia. Ésta, tal y como hemos ido viendo a lo largo de nuestro artículo, no puede quedar limitada a la celebración de elecciones e instauración de ciertas instituciones. A estos aspectos, ambos por supuesto de gran importancia, se les han de sumar otros. Expandir la democracia, significa sobre todo hacer ingeniería social, con objeto de construir una verdadera y fuerte sociedad civil, que con el tiempo irá creando una auténtica cultura democrática, dotando de

¹⁹ Véanse los estudios al respecto, del Catedrático Xavier Sala i Martín. Especialmente su intervención en Julio de 2005 en el Campus FAES: “Globalización y reducción de la pobreza”, <http://www.eco.uc3m.es/~andiaz/pdfs/macroIII/salaimartin.pdf>. Y su artículo: Sala i Martín, Xavier: “The world distribution of income: Falling poverty”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 121, no. 2 (May 2006), pp. 351-397.



sentido y significado, las elecciones libres y las instituciones democráticas. Y de acuerdo con lo que hemos ido mostrando, construir una democracia es además desarrollar una economía de mercado, para fomentar el desarrollo socio-económico de la población.

Son pocos los estados dictatoriales y/o recién salidos del terror y/o la guerra, que comienzan su camino a la democracia con una cultura democrática previa, dado que ésta nunca se tuvo o fue maltratada por el régimen no democrático. Cuando una tiranía cae es difícil comenzar a operar de forma efectiva con hábitos democráticos. El proceso de democratización se desarrollará en el corto plazo de forma confusa e insatisfactoria, pero es absolutamente necesario²⁰

Una democracia implica una participación responsable de la sociedad civil y de los poderes públicos en el progreso y el desarrollo del país. Para ello son necesarios tres factores²¹:

-Primero, la participación debe producirse sometida al imperio de la ley. Los actores sociales y políticos deben observarla y cumplirla, absteniéndose de comportamientos contrarios a la misma.

-Segundo, no debe quedar excluido ningún grupo representativo de la sociedad. En este sentido deben articularse los mecanismos necesarios para que esto no suceda.

-Tercero, la participación de la sociedad civil, va más allá de votar en las elecciones. Así sus motivaciones y demandas deben ser consideradas por los poderes públicos, en el día a día de la vida social y política del estado.

De estos puntos, extraemos la idea de que democracia es auto-control de los poderes públicos al respecto de sus propias preferencias. Esto es, servir democráticamente las preferencias de la sociedad.

Para que esto se produzca es esencial recurrir a la ingeniería social a la que antes aludíamos. Y ha de hacerse desde la base, es decir, promoviendo educación para todos. Una sociedad culta y educada (que no adoctrinada) tiende a ser una que tiene en alta consideración los valores democráticos y promoverá su consolidación. A ella deben contribuir, los partidos políticos y los medios de comunicación. Obviamente para hacerlo debe haber pluralidad de los mismos.

Para construir una democracia se debe construir una sociedad civil y una economía de mercado sobre la base del acceso de toda su población a los recursos económicos, a la educación y a todos los órdenes de la vida social y política, para que de esa forma, puedan llegar a disfrutar plenamente de las elecciones y de las instituciones.

Una democracia no debe ser impuesta por potencias extranjeras, pero es responsabilidad de las democracias desarrolladas del mundo apoyar a los estados que no gozan de regímenes democráticos, a construir instituciones democráticas y reforzar su sociedad civil.

²⁰ Ver al respecto, el artículo: Rice, Condoleeza: "Rethinking the national interest", *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 4 (July-August 2008), pp. 2-26.

²¹ Ver: Ekiert, Grzegorz, & Gryzmala-Busse, Ana: "Strengthening pluralism and public participation in new democracias" in Dominguez, Jorge y Jones, Anthony (eds.) (2007): *The construction of democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2007.



Todos estos son desafíos que hoy se concentran principalmente en el área de Oriente Próximo y allí tiene lugar una lucha por la democracia y contra el terror sin que obviemos la presencia de otros intereses.

Estados Unidos, Reino Unido y sus aliados libran una batalla que comenzó en 2001 con la guerra de Afganistán y continuó en 2003 contra el régimen de Saddam Hussein. En ambos casos dos regímenes tiránicos cayeron y dieron paso a un reordenamiento geoestratégico de la región cuyos principales objetivos serían el re-equilibrio regional²² de las potencias de la zona y la democratización de esa área geográfica. Este diseño, sin embargo se ha mostrado de una notable complejidad y difícil de llevar a la práctica.

Ante esos u otros escenarios similares, se puede entrar en un interminable e improductivo proceso de diálogo, que lleva al *appeasement*, el cual sólo beneficia a los intereses de los regímenes no democráticos. O bien, abordar el problema y hacer saber a estos estados que el precio de la agresión será alto.

En este último contexto podemos referirnos a la doctrina del Presidente Ronald Reagan, *Peace through strenght*, que terminó por derrotar al comunismo. Y lo hizo desde una posición de fuerza ante las tiranías, no de debilidad.

En este sentido también podemos hablar de la doctrina *Peace through primacy*²³ de la Administración de George W. Bush. Es cierto, no podemos ser ingenuos, a través de esta doctrina se pretendía además de la expansión de la democracia, una homogenización de los regímenes políticos del Gran Oriente Medio, de tal forma que esa zona dejara de representar una amenaza a los intereses y seguridad nacional de los Estados Unidos. No obstante, no pueden negarse los beneficios colaterales de la expansión de la democracia. Irak, a pesar de las grandes equivocaciones estadounidenses tiene en la actualidad una oportunidad para avanzar en una naciente democracia²⁴. En Afganistán, a pesar también de errores y falta de visión estadounidense del contexto regional afgano, existen también unas oportunidades de ir avanzando hacia la estabilización de este Estado y consolidando un régimen político que no sea tan detestable como el establecido por los Talibán. Está claro, hay mucho por hacer, hay cosas que se han hecho mal²⁵ y los enemigos de la libertad y la democracia, no se han tomado con una sonrisa el hecho de verse despojados de los privilegios que gozaban gracias a su reinado del terror. Ahora hay atentados cometidos por terroristas (no por los gobernantes) pero también hay incipientes espacios de libertad. Antes en ambos países, sus despóticos gobiernos tenían establecidos unos terroríficos estados policiales, donde la violencia se ejercía de forma constante desde el propio estado. Hoy, por ejemplo, en Irak ya no se gasea a los kurdos. O en ambos países, la tortura ya no es una política de estado.

Las democracias han de recurrir al denominado *smart power*²⁶, es decir usar todas las herramientas a su disposición. Esto equivaldría a gestionar de forma inteligente y efectiva los

²²Tshirgi, Dan: "Bringing Radical Change to the Arab World: The "Democratizing" Legacy of George W. Bush", *UNISCI Discussion Papers*, no. 12 (October 2006), at <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNICITshirgi12.pdf>.

²³García Cantalapiedra, David (2004): "*Peace through Primacy*". *La Administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una Primacía Imperial*, Madrid, UNISCI Paper no. 30.

²⁴"Odierno: U.S. May Never Declare Victory in Iraq", *Fox News*, October 01, 2009, at <http://www.foxnews.com/politics/2009/10/01/odierno-declare-victory-iraq/>

²⁵Ver: Lennon, Alexander T.J.: "Democracy in U.S. Security Strategy: From promotion to support", Center for Strategic and International Studies, March 2009, at www.csis.org

²⁶Nye (jr.), Joseph S.: "Get Smart. Combining hard and soft power", *Foreign Affairs*, vol. 88, no. 4 (July-August 2009), pp. 160-164.



elementos contenidos en los llamados *soft y hard power*. Un término, que recientemente ha sido recogido y respaldado por el Presidente Obama, así como por su Secretaria de Estado, Hillary Clinton²⁷.

Surgen también cuestiones al respecto de si hay voces nativas de esa u otras zonas similares que reclamen la democracia. Coincidimos con Nathan Sharansky cuando dice: “puedes oírlas si quieres”²⁸. Hay ansia de democracia y habrá más a medida que se construya e instruya a la sociedad civil y ésta progrese económicamente. Desde los países que tenemos la suerte de gozar de un sistema democrático, no podemos ser tan egoístas y negar a otros de lo que nosotros ya disfrutamos. O lo que es peor, aparentar que no escuchamos las voces que demandan libertad. En este sentido, expandir la democracia es también escuchar qué tienen que decir al respecto las poblaciones nativas e incorporarlas al proceso de ingeniería social, política y civil, que requiere la construcción y asentamiento de la democracia.

En esta dirección, cabe añadir, que antes de abordar un proceso de democratización debería conocerse claramente el escenario sobre el que se pretende operar y las condiciones del mismo. Así, sería bueno no caer en el establecimiento precipitado de analogías históricas. Mejor, ha de optarse por identificar y estudiar precedentes históricos²⁹, que se diferencian de las analogías históricas en que mientras éstas últimas se refieren a comparaciones entre eventos acontecidos en otras regiones, los precedentes se limitan a un lugar, una gente y un tiempo determinado, aportando entonces una mejor comprensión sobre cómo una determinada sociedad entiende y responde/puede responder ante una determinada situación.

No nos engañemos, la expansión de la democracia es un proceso largo y difícil. Es cierto, la situación en Afganistán e Irak dista de ser buena. Los señores de la guerra afganos, el narcotráfico, la persistencia del terrorismo, los enfrentamientos étnico-religiosos, nos recuerdan que queda un largo camino por recorrer, en el que se deberán subsanar errores cometidos. La democracia es un objetivo noble y legítimo, pero es uno que ha de abordarse a largo plazo.

Los esfuerzos han de ser en la dirección que apuntamos de construir una sociedad civil. Los procesos de democratización para ser tales, suponen reconfigurar las relaciones de poder, para evitar que desde el poder político se produzcan abusos y corrupción. Y claro contar con la participación local. Algo especialmente importante en sociedades que salen de procesos violentos y/o de guerra, para evitar involuciones autoritarias y asegurar la paz³⁰.

Iraq y Afganistán, a pesar de todas las dificultades, poseen en la actualidad sobre el papel un margen de maniobra que les podría permitir avanzar hacia sistemas políticos menos crueles e injustos y más homologables con los sistemas democráticos occidentales.

Todos vimos como en Iraq y en Afganistán grupos políticamente opuestos comenzaban a sentarse y negociar en las instituciones. En ambos estados, se ha puesto en marcha con

²⁷ Nye(jr), Joseph S. : “Smart Power - A new approach in U.S. foreign policy”, *Welt News*, 19 January 2009, at <http://www.welt.de/english-news/article3053703/Smart-Power-A-new-approach-in-U-S-foreign-policy.html>.

²⁸ Esta respuesta, queda explicada de forma excepcional, en uno de los últimos artículos de Sharansky: Sharansky, Nathan: “Can you hear the voice of freedom?”, March 10, 2009, en: <http://natansharansky.org/2009/03/10/can-you-hear-the-voice-of-freedom/>.

²⁹ Thompson, Elizabeth “Justice interrupted. Historical perspectives on promoting democracy in Middle East”, Special report, United States Institute of Peace (June, 2009);, at <http://www.usip.org/resources/justice-interrupted>

³⁰ Large, Judith & Sisk, Timothy D. (2006): *Democracy, conflict and human security*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.



notable dificultad procesos de estructuración social y política, así como, la reconstrucción del sistema educativo, que como exponíamos antes supone el auténtico germen para la vertebración democrática de toda sociedad y de la prosperidad de la misma.

En 2008, siete años después de la caída de los talibanes, salía la primera promoción de médicos/as de la Facultad de Kabul. Esta la es verdadera ayuda al desarrollo, y muestra el camino a seguir: expandir la democracia³¹ y desarrollar la sociedad civil para que sea motor del crecimiento económico y del progreso social y político.

Incluso cuando como acabamos de ver, el fraude electoral se ha producido en Afganistán, una comisión electoral independiente ha procedido a denunciar e invalidar sufragios fraudulentos³² y el Presidente Karzai ha podido comprobar de primera mano, que determinados comportamientos no son admisibles en democracia y afronta la posibilidad de tener que afrontar una segunda vuelta.

Algo similar, que en su día también experimentó el ex – presidente Musarraf de Pakistán³³, que se vio obligado a abandonar el poder, que ejercía apoyándose en comportamientos escasamente democráticos.

Expandir la democracia, es apostar y ayudar a las sociedades de los países en vías de desarrollo o bajo dictaduras. Expandir la democracia significa darles derechos, libertades y obligaciones, así como promover un marco político y socio-económico, estable, próspero y democrático.

En definitiva se trata de promover dos ideas maravillosas: libertad y desarrollo.

“...seremos recordados...nosotros, este puñado de hombres, este grupo de hermanos...y los caballeros que ahora están en el lecho se considerarán malditos porque no estuvieron aquí”
(Enrique V, William Shakespeare)

³¹ En los términos que hemos desarrollado.

³² Oppel, Richard A. & Rahimi, Sangar: “Afghan Recount Presents Huge Task”, September 15, 2009, at <http://www.nytimes.com/2009/09/16/world/asia/16afghan.html?scp=5&sq=afghanistan%20election&st=cse>

³³ En este país, Estados Unidos ha invertido más de tres billones de dólares para reforzar la sociedad civil pakistaní, construyendo escuelas, hospitales, así como para paliar los efectos del terremoto de 2005. A pesar del clima de violencia que reinó en las elecciones presidenciales, éstas se celebraron y los partidos que se oponen a la violencia y a una concepción radical del Islam fueron los claros y destacados vencedores.





NOVEDADES

60 horas - 6 créditos
LIBRE CONFIGURACIÓN
 Resolución de la Comisión
 de Formación Continua
 de 27 de Febrero de 2006

**13ª PROMOCIÓN**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

DIPLOMA EN PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

CÓDIGO: D0037/4

Curso 2009/2010

Del 2 de abril del 2010 al 31 de mayo del 2010

Preinscripción:

Septiembre 2009- marzo 2010

Director: Antonio Marquina Barrio
Secretaría: Gloria Inés Ospina**PROGRAMA**

- Los conflictos tras la guerra fría: continuidad y cambio**
 - Prevención de conflictos. Conceptualización:**
 - Arreglo pacífico de controversias y diplomacia preventiva.
 - Crisis y control de crisis.
 - Alerta temprana.
 - Centro de prevención de conflictos: decisión, efectividad, movilización de recursos y actores.
 - Imposición de la paz.
 - La reconstrucción de la paz tras el conflicto.
 - Desarme, desmovilización y reintegración.
 - Respuestas de las Organizaciones Internacionales:**
 - Las operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas.
 - La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE.
 - La OTAN, gestión de crisis y postconflicto.
 - La Unión Europea y la prevención de Conflictos: Aspectos Civiles y Militares
 - Lecciones de la experiencia de prevención de conflictos: éxitos, fracasos, equivocaciones**
 - El caso de Afganistán.
 - El caso de Bosnia y El caso de Kosovo.
 - El caso de Georgia
 - El caso de Irak.
 - El conflicto árabe-israelí y palestino-israelí.
 - El África Subsahariana.
- Prácticas:**
- Sistema de Alerta Temprana para afrontar posibles situaciones de cambio climático que induzca importantes flujos migratorios y que acabe fragilizando las instituciones políticas.
 - Gestión de Crisis-OTAN
 - Gestión Post-Conflicto: Misión de Paz ONU en Darfur

PROFESORADO

Alberto Ucelay Subdirector General para Oriente Medio, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Cor. Carmelo Escribano: Ex-Profesor de la Academia General Militar de Zaragoza.

Javier Ignacio García: Profesor de Relaciones Internacionales Universidad IE

Antonio Marquina Barrio: Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional, UCM.

Guillermo López Mac-Lellan: Subdirector General para África Subsahariana, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Xira Ruiz: Doctora, Investigadora UNISCI, Especialista en gestión civil de crisis. UCM.

Profesores de Prácticas

Javier Ignacio García

María Angeles Alaminos

Duración y organización

Del 5 de abril del 2010 al 31 de mayo del 2010 (lunes a jueves de 16:30 a 20:30 horas)

60 horas (48 teóricas y 12 prácticas).

Las clases se impartirán en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM Campus Universitario de Somosaguas (autobuses: A, B, H, I, y tren ligero).

Admisión, matrícula

Se debe entregar dirección, teléfono-email, en los despachos 2413 ó 2421 de la Facultad de CC. Políticas, Campus de Somosaguas o enviarlo a marioant@cps.ucm.es. La matriculación se realiza en la Fundación de la UCM, calle Donoso Cortés 65, planta 5, entregando el impreso de pago de la matrícula (existe un impreso on-line) una vez realizado el pago en Caja Madrid. El coste de la matrícula es de 250 €.

Información

Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Estudios Internacionales.

Despacho 2413. Tel.: 91 3942924 - Fax: 91 3942655

Página Web: www.ucm.es/info/unisci, e-mail: marioant@cps.ucm.es



Fundamentación: El curso ha venido ofreciéndose como título propio y posteriormente como curso de formación continua con alumnado suficiente. Creo que es más atractivo el curso si se oferta en julio y se pueden dedicar 100 horas a esta actividad de forma concentrada que es lo que nos pide el alumnado.

Objetivos:

- 1.- Abrir al alumnado y público en general los temas de seguridad y cooperación, que viene desarrollando la cátedra, al área de Asia-Pacífico, dado que no hay ninguna asignatura reglada sobre estos temas en la Universidad.
- 2.- Contribuir al conocimiento de los temas de Asia que son incipientes en España y están consolidados en las universidades europeas.
- 3.- El alumnado podrá familiarizarse con problemas, formas y métodos de prevención y gestión de conflictos en parte diferentes a los que se realizan en Europa.
- 4.- El alumnado puede adquirir una experiencia suficiente para poder optar a puestos internacionales donde ya se exigen este tipo de conocimientos.

Duración: 100 horas

Horario: Curso de 9 a 14,00 horas

Aula: Aula que permita el movimiento de mesas y sillas de forma circular para la realización de las simulaciones

Número máximo de alumnos: 40 (ideal 25-30).

Alumnado: Alumnos de licenciatura de cualquier Facultad, titulados universitarios, profesionales de policía, guardia civil, Fuerzas Armadas. No hacen falta conocimientos especiales previos.

Escuela Complutense de Verano 2010



CASA ASIA



Precio normal: 750 €

Alumnos UCM: 375€

2 becas UNISCI, 1 beca Casa Asia

**ASIA EN EL SIGLO XXI:
CONFORMACIÓN
POLÍTICA Y ECONÓMICA
Y GESTION PREVENTIVA
DE RIESGOS Y
CONFLICTOS**

5 a 31 DE JULIO

**8 Créditos de Libre Configuración
10 Créditos MEC**

**Escuela de Verano
Universidad Complutense
de Madrid
Teléfono 913946402**

Director Antonio Marquina
Subdirector David Garcia



- 1.- Introducción (4 horas)
Breve evolución histórica de la configuración política de Asia. Diferenciación Cultural y Religiosa
 - 2.- Situación política: Procesos de democratización, regímenes autoritarios y dictaduras.(6 horas)
Noreste de Asia
Sudeste de Asia
Australia y Nueva Zelanda
 - 3.- Desarrollo económico y auge en las economías de Asia (10 horas)
El crecimiento económico de Japón, Taiwan y la R. de Corea
El crecimiento económico de la R.P. China. La ASEAN y el AFTA.
El crecimiento económico de la India
 - 4.- Política exterior (10 horas)
Política exterior de los estados del noreste de Asia
Política exterior de la RP. China
Política exterior de los Estados del Sudeste Asiático
Política exterior de la India
Política exterior de Australia y Nueva Zelanda y Asia Pacífico (7 horas)
 - 5.- Conflictos, Riesgos y Amenazas en Asia Central y Asia Pacífico (7 horas)
 - Situación en Asia Central
 - Situación en el Sur de Asia
 - Situación en los Estados de ASEAN
- Situación en el Este de Asia
- 6.- El rearme en Asia-Pacífico (2 horas)
 - 7.- Iniciativas de cooperación y gestión de crisis en Asia Central (3 horas)
 - 8.- Las relaciones de seguridad entre India y Pakistán (2 horas)
 - 9.- El conflicto de Cachemira. Propuestas para la gestión y resolución del conflicto (2 horas)

- 10.- Iniciativas del ASEAN REGIONAL FORUM (4 horas)
- 11.- Propuestas para la prevención de conflictos y gestión de crisis entre los dos Coreas (4 horas)
- 12.- Interpretaciones del poderío militar creciente de la República Popular China. La República Popular China en la agenda Regional de Seguridad.(4 horas)
- 13.- Las relaciones de seguridad entre la República Popular China y la República de China. Escenarios para la prevención de conflictos y gestión de posibles crisis.(4 horas)
- 14.- Japón y la normalización militar. Reconfiguración de la seguridad y defensa de Japón. Los cambios en la alianza con los Estados Unidos. La perspectiva actual de prevención de conflictos y gestión de crisis.(4 horas)
- 15.- La reestructuración de la presencia militar de los Estados Unidos en Asia-Pacífico.
Políticas de prevención y gestión de crisis.(4 horas)
- 16.- La agenda de seguridad de Australia y Nueva Zelanda. Prioridades en la prevención de conflictos y gestión de crisis. (2 horas)

PROFESORADO:

- Prof. Dr. Antonio Marquina Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional UCM
- Prof. Dr. Santiago Peitschen Catedrático de Fuerzas religiosas en las Relaciones Internacionales UCM
- Prof. Dr. David García Casalapedra. Profesor Titular Interino de Relaciones Internacionales UCM
- Prof. Dr. Alfonso Ojeda. Profesor Titular. Director del Centro Español de Investigaciones Coreanas, UCM
- Prof. Dr. Florentino Rodas. Profesor Titular Interino, Facultad de CC. Información UCM
- D. Carlos Morales, Subdirector General de Asia. Ministerio de Asuntos Exteriores.
- D. Fernando De Iago. Director de Casa-Asia en Madrid.
- Dr. Juan María Portillo. Antiguo Agregado Comercial de España en la República Popular China, Hong Kong y Yakarta.
- Dra. Fumsook Yang. Doctora en CC. Políticas UCM, miembro del grupo de investigación de la UCM, UNISCI
- Lda. María Angeles Aalaminos Becaria FP I, miembro de grupo de investigación de la UCM, UNISCI
- Dr. Antonio Alonso. Especialista en Asia Central UCM, UNISCI

Dr. Javier Morales. Especialista en Rusia UCM, UNISCI

ACTIVIDADES PRÁCTICAS

- Cinco simulaciones prácticas. Dos sobre Asia Central y Sur de Asia. Tres sobre Asia-Pacífico:
- ASIA CENTRAL
Celebración de una reunión de Primeros Ministros de la Organización de Cooperación de Shanghai como preparatoria de la Cumbre Anual de Jefes de Estado.
 - SUR DE ASIA
Reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, convocada por el presidente de turno, tras una cadena de atentados terroristas en la red de ferrocarriles de la Unión India y una escalada de la tensión entre ésta y el vecino Estado de Pakistán.
 - PENINSULA COREANA
Celebración de una nueva reunión plenaria en el marco de una Ronda de las conversaciones a seis bandas (Six-Party Talks) con el fin de llegar a una solución pacífica definitiva que permita asegurar la consolidación de una Península Coreana no nuclearizada.
 - FORO REGIONAL DE LA ASEAN (ARF)
Celebración de una Reunión Ministerial del Foro Regional de la ASEAN. En el transcurso de la reunión se planteará a los alumnos la ayuda y cooperación a poner en práctica en caso de un desastre que ha afectado a varios estados de ASEAN como consecuencia de un maremoto
 - RUSIA-CHINA
Celebración de una reunión bilateral Rusia-China a nivel ministerial, como preparación de la próxima Cumbre entre los presidentes Dimitri Medvedev y Hu. Jintao. Discusión del estado de las relaciones bilaterales en cuanto a los siguientes temas: cooperación en asuntos de defensa, cooperación económica y transfronteriza, cooperación energética, lucha contra el radicalismo y el separatismo, perspectivas sobre las relaciones regionales en Asia-Pacífico, otros asuntos decididos de común acuerdo. Elaboración de un borrador de declaración conjunta para la Cumbre presidencial.





CRÍTICA DE LIBROS:

Alessandro Politi (ed) (2009): *Nomos & Khaos. The 2008 Nomisma Report on Economic-Strategic Horizons*,
Roma, Agra.

Antonio Marquina¹
Director UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

El libro pretende dar un avance de los escenarios estratégicos y de seguridad. Contiene una introducción realizada por Carlo Galli, profesor de Historia y de Doctrinas Políticas de la Universidad de Bolonia, una primera parte que incluye un resumen ejecutivo y un estudio global sobre Estados Unidos y el capitalismo estatal que abarca más de ochenta páginas; y una segunda parte con dos apartados, conteniendo el primero un gran abanico temático y el segundo un conjunto de estudios centrados en áreas regionales. El libro también incluye unas conclusiones realizadas por el editor, Alessandro Politi y una bibliografía.

La parte temática, obra de diversos autores, cubre un amplio elenco de temas, cinco de los cuales están dedicados a diversas cuestiones relacionadas con la economía y con la crisis económica, también se incide en la seguridad energética, el tráfico de personas, crimen organizado y dinero, la expansión nuclear en el mundo árabe, las tendencias en el derecho de los conflictos armados y la emigración. En cuanto a áreas regionales hay estudios sobre China, la Unión Europea, Méjico, Bolivia, Tailandia, Canadá, Rusia, Libia e Italia.

El libro en su conjunto constituye un compendio interesante de cuestiones que se intentan dilucidar por diversos expertos. A mi juicio son de destacar el primer estudio de Alessandro Politi sobre la visión global de 2008 y el papel de Estados Unidos ante las diversas cuestiones problemáticas que están en la escena internacional, empezando por el teatro estratégico del Pacífico, cuyo mapa de selección es suficientemente explicativo, pasando luego al teatro estratégico del Indico donde se va un poco más allá al incluir toda Asia central y la mayor parte de Rusia, siguiendo por África y terminando en Europa.

El tratamiento de los temas es algo dispar, pero destacaría los estudios sobre la crisis financiera, si bien una más amplia reflexión sobre la futura gobernanza global en temas económicos y sus consecuencias estratégicas no hubiera estado mal. De esta forma el capítulo sobre el euro hubiera sido más profundo. Le falta algo de mordiente al estudio sobre el tema

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.
Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.



nuclear y el tema de la emigración en el Mediterráneo es interesante en estos momentos, sobre todo por haberse realizado por una experta italiana, pero no es suficientemente convincente la propuesta de paso de un tratamiento de contención a un tratamiento basado en el desarrollo e integración. Unas políticas no excluyen a otras. La cooperación es fundamental, pero existen unos condicionantes en la misma en esta cuestión que hubiesen merecido una mayor profundización.

En cuanto a las áreas regionales la inclusión de temas el algo holística y hubieran merecido una mejor evaluación las áreas de posible inclusión que dieran una línea vertebral mejor articulada. Es un acierto recoger el tema bolivariano, pero aparece posteriormente un capítulo sobre Méjico y no aparece Brasil. Resulta algo decepcionante recoger la crisis de Tailandia y no recoger los intentos de reconfiguración económica del nordeste de Asia, el tema de ASEAN o el sur de Asia. En cuanto al Mediterráneo aparece sólo Libia.

A resaltar la existencia de un capítulo interesante sobre la Unión Europea, su acentuada desintegración y su creciente irrelevancia.

A pesar de estas pequeñas críticas constructivas, hay que decir con rotundidad que el libro constituye una estimable aportación a las reflexiones actuales sobre las consecuencias de la crisis económica y los posibles escenarios estratégicos resultantes, realizada desde Europa. Creo que el nuevo informe anual Nomos y Khaos es una buena contribución al debate estratégico actual.



CRÍTICA DE LIBROS:

Hari, Daoud (2008): *Dans l'enfer du Darfour (Témoignage)*, París, Flammarion.

ISBN: 978-2081213210, 297 pp.

María Ángeles Alaminos¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

El libro que se critica lleva por título en la versión original en inglés “The Translator: A Tribesman's Memoir of Darfur” y se encuentra también traducido al castellano por la editorial Tendencias como “El traductor. La historia de un nativo del desierto de Darfur”.

No se trata de un libro académico tanto como de un testimonio de un nativo darfurí de la etnia zaghawa, una de las etnias principales de pastores que viven en poblados permanentes a uno y otro lado de la frontera entre Sudán y Chad. El autor, Daoud Hari², trabajó durante los peores años del conflicto como traductor para importantes medios de comunicación, acompañando a los periodistas en sus incursiones en el terreno y de esta forma observando y sufriendo innumerables vicisitudes.

El objetivo del libro es el de mostrar el impacto que el conflicto en curso en la región occidental sudanesa ha tenido y está teniendo en la población civil de la zona. Las diversas historias, fruto de una experiencia vital directa en el terreno, son contadas de forma sencilla y asequible, con la esperanza de dar a conocer una realidad traumática e injusta de tal forma que se comprenda la gravedad de la situación y se actúe en consecuencia. La violencia sigue presente en Darfur en la actualidad, y los flujos de desplazados y de refugiados no cesan de aumentar; por ello el autor estima que si los lectores de este testimonio están interesados y afectados por el texto que nos ocupa, ello les llevará a actuar y a convencer a los líderes y dirigentes de la necesidad de poner una solución a la crisis.

A pesar de la gravedad de la situación y de las pérdidas familiares del autor, que asiste al ataque de su propio poblado, en el que ayuda a esconderse y huir hacia Chad a las mujeres, niños y ancianos mientras fallece su hermano mayor y protector, Hari no centra su relato en la descripción de las tragedias y barbaridades de las que es testigo, sino que intenta aproximar al lector a la realidad cotidiana de Darfur y a su historia reciente. Comienza por su infancia, feliz

¹ María Ángeles Alaminos Hervás es becaria de investigación en la Universidad Complutense de Madrid e investigadora de UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. E-mail: ma_alaminos_h@hotmail.com.

² El libro fue escrito junto con Dennis Burke y Megan McKenna, en base a horas de entrevistas con Daoud Hari, en las que éste trató de reflejar los recuerdos de “un tiempo de gran dificultad y confusión”.



en su aldea natal, en la que los zaghawa convivían con otras etnias cercanas por encima de las diferencias raciales y religiosas. Continúa con su juventud, en la escuela de El Fasher, donde aprende la lengua inglesa, y su posterior periplo en busca de un buen trabajo en Libia, Egipto e Israel.

Cuando regresa a su país natal se encuentra una realidad muy diferente a la que dejó años atrás, una región devastada, bombardeada, miles de muertos y de familias afectadas... así que decide hacer algo por su pueblo, aunque no tomando las armas, sino aprovechando sus conocimientos lingüísticos y del terreno para acompañar a periodistas, personal humanitario e investigadores en sus incursiones en la región, de manera que pudiera facilitar la labor de difusión y sensibilización de la Comunidad Internacional, para que se conozca lo que ocurre en Darfur y no se olvide a los más de tres millones de refugiados y desplazados por el conflicto.

En sus incursiones a través del desierto con los periodistas de la BBC, del New York Times, de la NBC, de National Geographic y otros medios, el autor se hizo responsable de la seguridad de sus compañeros, poniendo en peligro su vida con tal de facilitar la labor de denuncia de la situación en su Darfur natal.

Podemos decir que este libro nos acerca de primera mano a la situación real, a la violencia cotidiana que sufre la población civil de Darfur, a la vez que rescata los recuerdos de un Darfur diferente, no tantos años atrás, los recuerdos de una infancia y una familia feliz. El autor nos acerca de forma humilde y sensible a las tradiciones culturales y al modo de vida de los darfuríes, lo cual contrasta con la narración del genocidio perpetrado en la actualidad, y manifiesta siempre una actitud de esperanza, de confianza en la humanidad para que unida se solidarice y consiga cambiar la situación presente. Es un libro fácil de leer, dividido en pequeñas historias que no nos dejan indiferentes, que nos muestran una imagen nítida del sufrimiento y de la destrucción, a la vez que nos acercan a la visión humana y cercana de un hombre que lucha por hacer algo por su pueblo y que trata de convencernos de actuar “porque no tiene sentido correr riesgos para hacer reportajes de lo que está pasando a menos que los que los lean actúen”.



CRÍTICA DE LIBROS:

Lo, Bobo (2008):

Axis of Convenience, Moscow, Beijing and the New Geopolitics
London; Washington, Chatham House, Brookings Institution Press
ISBN: 978-0-8157-5340. 277 pp.

Eric Pardo Sauvageot¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

La obra que aquí se reseña analiza una de las relaciones más interesantes y también más determinantes del escenario internacional de la Post-guerra Fría. Se trata de la relación crecientemente cooperativa que China y Rusia han estado desarrollando desde la caída de comunismo y de la URSS en Europa. El autor destaca precisamente cómo esto contrasta positivamente con la fase extremadamente tormentosa que ambos países atravesaron en sus relaciones bilaterales durante la Guerra Fría después de que su “inquebrantable amistad” se viniese irremediamente abajo. Fueron en total treinta años de tensión e incluso confrontación armada que han desembocado desde los años 90 en la que sin duda merezca denominarse como mejor época en las relaciones bilaterales en lo que a cooperación política e intercambios comerciales se refiere. Sin embargo, ello no ha de llevarnos a confusión.

La relación bilateral que ambos países mantienen, lejos de las posturas extremas que destacan sólo los aspectos bien positivos, bien negativos, es una relación con claros intereses mutuos pero igualmente con serias limitaciones. La base claramente geopolítica de esta relación, que el autor no duda en poner en paralelo con las clásicas alianzas basadas en el interés de las potencias del siglo XIX, tiene una naturaleza esencialmente defensiva frente a un preponderante Occidente (véase los EEUU) con quien serias diferencias aconsejan ciertos mecanismos de equilibrio. Sin embargo la otra cara de la realidad el miedo ruso al crecimiento de China y su presencia en Asia Central. Por otra parte, ninguno de los dos países desea llevar su “relación estratégica” hasta el punto de caer en el “trampa” de verse involucrados en cualquiera de los contenciosos que mantienen. Hablamos pues de una asociación limitada, por los limitados intereses, las diferentes cosmovisiones en el plano internacional y la escasa sustancia de sus intercambios comerciales y acuerdos suscritos. Pero además, es claramente asimétrica, pues mientras China espera de Rusia extraer beneficios, tales como el comercio de armas o la importación de recursos energéticos, Rusia desea ver en

¹ Eric Pardo Sauvageot es investigador de UNISCI

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid. España. *Email:* epardosauvageot@hotmail.com .



el equilibrio que sostiene con China frente a los EEUU, un elemento que le permita recuperar protagonismo internacional, siempre manteniendo a la vista la posibilidad de equilibrar en un futuro a la misma China con otros actores.

Sin embargo bajo estas premisas, Bobo Lo destaca convenientemente cómo las expectativas realistas que cada uno de los dos actores tiene el uno sobre el otro evitan que la frustración y la incuestionable limitación envenenen las relaciones: se destacan y publicitan los logros, no tan espectaculares como puedan parecer, en lo que a creación de confianza se refieren, pero no se airean las diferencias. Por otro lado, los puntos de fricción más destacables, como pueda ser la creciente competición por la influencia en Asia Central, donde China busca recursos naturales pero al mismo tiempo confía en el papel ruso para garantizar la estabilidad, se comparan con el efecto positivo del freno (por limitado que sea) que se pone a la expansión americana en esta región. El pragmatismo más absoluto rige esta asociación, el realismo de las expectativas no deja que se venga abajo, y por lo tanto bien merece denominarse como “Eje de Conveniencia”, tal y como hace el autor dando título a la obra.

En cuanto a los escenarios que la naturaleza de tal asociación hace esperar, el autor menciona cinco hipótesis: (1) Convergencia Estratégica, (2) Alianza Político-Militar, (3) Optimismo Liberal (Tesis del “Fin de la Historia”), (4) Confrontación y (5) Tensión Estratégica. De los cinco escenarios, éste último es sin duda el que más se acerca a una predicción fiable, y pensamos que ciertamente el autor acierta al realizar tal diagnóstico, que vendría a ser una continuación sin demasiadas variaciones de la tónica que se ha ido estableciendo en los últimos años desde el fin de la Guerra Fría.



SOBRE UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

The Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI) is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- *Teaching:* university courses and diplomas.
- *Research:* projects funded by public and private institutions.
- *Publications:* books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.
- *Organization of conferences and workshops in Spain and abroad.*

UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci



EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es

DEPUTY DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Dr. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Royal Holloway, University of London</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Prof. Antonio ALONSO MARCOS <i>“Ángel Ayala” Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO <i>Department of General Economics, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarcia@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@sekmail.com
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es



Dr. Alberto PRIEGO MORENO <i>SOAS, University of London</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Dr. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post- Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdip@hotmail.com
Dr. Eunsook YANG <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com
Mr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Russia, International Security	javier.morales@cps.ucm.es

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
Ms. Raquel BARRAS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Mr. Gustavo DÍAZ MATEY <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es
Ms. Sara NSO <i>Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris</i>	Africa	saranso@yahoo.com
Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migrations	ginesos@hotmail.com
Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	epardosauvageot@hotmail.com
Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Islam	beatriz.tome@hotmail.com





INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las reseñas de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.¹ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg.).

Evaluación y selección

UNISCI Discussion Papers es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El

¹ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: “1.”, “2.” ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados “1.1.”, “1.2.”... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de “*op. cit.*”, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de “*et al.*”.

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por “*ibid.*” más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.



Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655



INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.¹ On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg.).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

¹ If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered “1.”, “2.” ... etc., and subheadings “1.1.”, “1.2.”... etc.

All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author’s surname, “*op. cit.*”, and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author’s surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author’s or editor’s surname, followed by “*et al.*”.

When the source is the same as that of the previous citation, “*ibid.*” is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor’s Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): “Chapter Title”, in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.ln.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655

