



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 129 ENERO - JUNIO 2017

ARTÍCULOS

- PERCEPCIONES SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN AMÉRICA LATINA
JORGE RIQUELME RIVERA
FERNANDO GUZMÁN MUÑOZ
ALEXIS SALGADO BRAVO
- USO DE LA FUERZA: ¿CONFLICTO ENTRE LA PROHIBICIÓN DE SU USO Y LA VALIDEZ DE LA LEGÍTIMA DEFENSA PREVENTIVA EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO ORGANIZADO?
MATÍAS N. DUTRA CETUSIC
- ¿EXISTEN ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LAS AMENAZAS MULTIDIMENSIONALES EN LA REGIÓN?
ARACELY BANEGAS ALFARO

TEMAS DE ACTUALIDAD

- DEL PLEBISCITO A LA REFORMA: MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y CAMBIOS FUNDAMENTALES A LOS ACUERDOS DE PAZ EN COLOMBIA TRAS LA VICTORIA DEL NO EN EL PLEBISCITO DE 2016
VICENTE TORRIJOS RIVERA
WALTER ARÉVALO-RAMÍREZ
- CAMBIO CLIMÁTICO Y PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ANUALES ESENCIALES. UNA MIRADA DESDE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CHILE
CARLOS MÉNDEZ NOTARI
ROBERTO ARAYA VALENZUELA



REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

☆ **Artículos** ☆

☆ **Temas de Actualidad** ☆

N° 129

ENERO – JUNIO

2017

Esta publicación, creada en 1976, tiene una larga trayectoria al ser una de las primeras publicaciones en abordar profesionalmente el área de la Seguridad y Defensa en el país y en Latinoamérica. Es una instancia de reflexión académica, que junto con ofrecer sus páginas a profesionales, al mundo de la academia, estudiantes, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas tanto chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, publica artículos originales e inéditos, transfiriendo resultados de investigaciones y de trabajos científicos de carácter empírico, epistemológico o teórico elaborados por académicos e investigadores nacionales e internacionales. Invitando, de esta manera, a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

La revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal, Latindex (www.latindex.org/), así como en el Sistema de Información electrónica CLASE (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://clase.unam.mx> y en Dialnet, dependiente de la Universidad de La Rioja, España, que es uno de los mayores portales bibliográficos de acceso libre y gratuito, cuyo principal cometido es dar mayor visibilidad a la literatura científica hispana en Internet, recopilando y facilitando el acceso a contenidos científicos, principalmente a través de alertas documentales. Además, cuenta con una base de datos exhaustiva, interdisciplinaria y actualizada, que permite el depósito de contenidos a texto completo: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=22331> Dialnet se dirige a la población científica de ámbito nacional e internacional interesada en la producción y los contenidos científicos.



Editor responsable: Julio E. Soto Silva

La Revista Política y Estrategia se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su versión impresa e ISSN 0719-8027 en su versión en línea.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile. Sitio Web www.politicayestrategia.cl, www.anepe.cl, teléfonos (562) 2598 1000, fax (562) 2598 1043, correo electrónico rpye@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia. Autorizada su reproducción mencionando la revista y el autor.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén bajo la norma editorial de la Revista.

IMPRESIÓN: StampaGrafic

REVISTA

“POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

Director

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Jefe del Fondo Editorial, Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE), de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de División Felipe Arancibia Clavel

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Vocales 2016-2018

Dr. Jaime Abedrapo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Subsecretaría de Prevención del Delito. Chile..

Dr. Ariel Álvarez Rubio

Doctor en Estudios Americanos Universidad de Santiago de Chile.

Dr. Jaime Baeza Freer

PhD en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido y Master en Estudios Latinoamericanos, por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Subdirector de la ANEPE. Chile.

Dr. Ignacio Cienfuegos Spikin

Doctor PhD en Gestión y Gobierno por la Universidad de Twente, Holanda.

Dr. Cristian Garay Vera

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Profesor del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la USACH. Chile.

Dr. Mauricio Olavarría Gambi

Doctor en Policy Studies, University of Maryland at College Park, Estados Unidos.

Dr. Jorge Pinto Rodríguez

Doctor en Historia, Universidad de Southampton, Reino Unido.

Dr. Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE.UU. Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

Dr. Walter Walker Janzen

Doctor en Pedagogía Universidad Ramón LLULL, Barcelona, España. Universidad Católica Silva Henríquez. Chile.

Dr. Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Academia de Historia Militar. Chile.

Dra. Diana Arias Henao

Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Colombia.

Dr. Mariano C. Bartolomé

Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador, Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.

PhD Dr. Craig A. Deare

Ph.D. Decano de Administración y Decano Interino de Asuntos Académicos, Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Colegio de Asuntos de Seguridad Internacional de la Universidad de la Defensa Nacional (NDU). Estados Unidos.

Dra. Marina Malamud

Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional. Escuela de Defensa Nacional. Licenciada en Sociología. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Dr. Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España.

Dr. Alfredo Rehren Bargetto

Doctor PhD Political Science – University of Texas at Austin. Profesor Adjunto Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile.

Dra. Gema Sánchez Medero

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.

PhD Dra. Cynthia A. Watson

Ph.D. Universidad de Notre Dame. MA Escuela de Economía y Política de Londres. B.A. Universidad de Missouri en Kansas City. Estados Unidos.

Dr. Iván Witker Barra

Doctor en Filosofía, Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. Profesor de Relaciones Internacionales en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).Chile.

**COMITÉ CONSULTIVO PERMANENTE EN MATERIAS POLÍTICAS,
ESTRATÉGICAS Y DE SEGURIDAD Y DEFENSA
2016-2018**

Gustavo Basso Cancino

Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Político Estratégica. Chile.

Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Doctor (c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Gerente General de Capredena. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

DES en Ciencia Política/IUHEI, Universidad de Ginebra – Suiza. Profesor-investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Chile.

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa, mención Político-Estratégica, de la ANEPE. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).Chile.

CONSEJEROS REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA PERÍODO 2016-2018

NACIONALES

Mario Arce Giuliani	Magíster en Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Lleida. España.	Academia Politécnica Militar. Chile.
Alejandro Amigo Tossi	Master en Estudios de Seguridad, Georgetown University; Magíster en Conducción Militar, Academia de Guerra; Licenciado en Ciencias Militares., Escuela Militar.	Jefe de Sección en el Departamento de Desarrollo Estratégico de la Dirección de Operaciones del Ejército; Profesor de la ANEPE y Academia de Guerra (ACAGUE); Investigador del CIEE de la ANEPE y ACAGUE.
Hernán Díaz Mardones	MBA (Master of Business Administration), Universidad Gabriela Mistral; Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército de Chile; Ingeniero Comercial, mención en marketing, Universidad de las Américas; Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile y de la Fuerza Aérea de Chile.	Jefe del Departamento de Planificación y Coordinación del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra. Profesor del Curso Regular de Estado Mayor de la ACAGUE, Profesor de la Escuela de Ingeniería de la PUC, Área de Educación Profesional.
Fernando Duarte Martínez-Conde	Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Ciencias Políticas Aplicadas. Universidad La Frontera y Universidad de Chile. Chile.	ANEPE, Chile.
Evguenia Fediakova	Doctor en Ciencias Políticas. Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales. Academia de Ciencias de Rusia. Rusia.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.
Juan Fuentes Vera	Doctor en Ciencia Política, mención en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. España.	ANEPE. Chile.
Sergio González Miranda	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique.
Jeannette Irigoien Barrenne	Doctor (c) en Derecho Internacional - Universidad Complutense de Madrid	ANEPE. Chile.
Cristián Le Dantec Gallardo	Doctorado en Estudios Americanos, mención RR.II. Universidad de Santiago de Chile.	Docente en la Academia de Guerra del Ejército y Escuela Militar.
Olga Lepijina	Doctora en Estudios Americanos. Instituto de Estudios Avanzados – Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.
Cristián Leyton Salas	Master of Arts Relaciones Internacionales. Université du Québec á Montreal. Canadá.	Universidad Bernardo O’Higgins. Chile.

José Morandé Lavín	Doctor (c) en Estudios Internacionales - Universidad de Denver, EE.UU.	General de Ejército en retiro. Chile.
Miguel Navarro Meza	Magíster en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile. Chile. Master in Philosophy in War Studies King's College, University London. Inglaterra.	ANEPE, Fuerza Aérea de Chile, Academia Diplomática y Universidad de Viña del Mar.
José Miguel Piuzei Cabrera	Doctor en Sociología - Universidad Pontificia de Salamanca (España). Magíster en Ciencias Militares Academia de Guerra del Ejército. Egresado del Programa de Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.	Director de la Consultora Evaluarisk. Profesor en la Academia Nacional de Estudios Estratégicos, Academia de Guerra del Ejército y Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE), del Ecuador.
César Ross Orellana	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales y Magíster en Historia. Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Luis Rothkegel Santiago	Profesor de academia en Historia Militar y Estrategia (ACAGUE). Magíster en Análisis Político Estratégico (ACAGUE). Magíster en Ciencias Militares, mención "Análisis Político Estratégico" (ACAGUE). Magíster en Historia, mención "Historia de Chile" (USACH). Doctor en Estudios Americanos, especialidad "Historia" (IDEA-USACH).	Investigador Centro de Estudio e Investigaciones Militares (CESIM). Profesor Historia Contemporánea de Chile y el Mundo (Escuela Militar). Profesor cursos de post grado (ACAGUE).
Christian Schmidt Montes	Doctor of Philosophy del Massachusetts Institute of Technology (MIT) USA.	ANEPE, Pontificia Universidad Católica, Universidad de los Andes, Academia Politécnica Aeronáutica.
Daniel Soto Muñoz	Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	Academia de Ciencias Policiales de Carabineros.
Adolfo Vera Nova	Ph.D. in Business Administration con Programa de Doctorado (DEA) cursado en la Universitat de Lleida, España. Máster of Science. Cranfield University, Inglaterra. MBA Universidad de Chile.	ANEPE, Universidad de Chile, Universidad Bernardo O'Higgins.
Héctor Villagra Massera	Magíster en Política de Defensa. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	ANEPE.

INTERNACIONALES

Miguel Á. Barrios	Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad Tecnológica Intercontinental. Paraguay. Doctor en Ciencia Política. Universidad del Salvador. Argentina.	Director Académico Escuela de Políticas Públicas Fundación Democracia del Círculo de Legisladores del Congreso de la Nación Argentina. Argentina.
Félix Besio Echeverría	Licenciado en Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.	Ministerio de Defensa Nacional. Uruguay.
Guillem Colom Piella	Doctor en Paz y Seguridad Internacional (Instituto General Gutiérrez Mellado-UNED). Máster en Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Barcelona-UAB). Licenciado en Sociología (UAB). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB). España.	Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. España.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Miguel García Guindo	Doctor Europeo Cum Laude por la Universidad de Granada (España). Investigador Senior del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI). Miembro Titular de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, España). Miembro asociado del Centro Mixto (CEMIX) Universidad de Granada – Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra, Ministerio de Defensa, España.	Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Jaén, España.

Paloma Mendoza Cortés	Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos (Políticas Públicas, Instituciones, Procesos y Órdenes de Gobierno) Programa de Posgrado en Estudios Políticos y Sociales, Posgrado UNAM. Candidata a doctora en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-I). Líneas de Investigación: Seguridad Nacional, historia y organización de las Fuerzas Armadas mexicanas, Relaciones civil-militares e Inteligencia (2014-2018).	Profesora visitante y conferencista en el Heroico Colegio Militar HCM, el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos CEEFA, el Centro de Estudios Superiores Navales CESNAV y directora de tesis en la Maestría de Dirección Estratégica de la Escuela Superior de Guerra ESG. México.
Alfonso Merlos García	Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. España.	IE University (IE Scholl of Communication). España.
Valentín Molina Moreno	Doctor en Ciencias Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha. España.	Universidad de Granada. España.
José A. Peña Ramos	Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Granada. España.	Universidad Pablo de Olavide. España.
Silvia A. Perazzo	Profesora Nacional Superior de Historia. Instituto Nacional Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González. Argentina.	Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR) – Universidad de Palermo. Argentina.
Pablo Rey García	Doctor en Comunicación. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Pedro Rivas Nieto	Doctor en Ciencias de la Información. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Facultad de Comunicación, Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Francisco J. Ruiz Durán	Doctor en Filosofía.	Universidad de Extremadura. España.
Boris O. Saavedra	Maestría en Seguridad y Defensa Nacional. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Venezuela. Maestría en Política Internacional. George Washington University. EE.UU.	Universidad Nacional de la Defensa. EE.UU.
Carolina Sampó	Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina. Máster en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires. Argentina.
Joseph S. Tulchin	Ph.D., Harvard; BA, Amherst College, EE.UU.	Visiting Scholar en Harvard University y consultor por Geopolitical Information Service. EE.UU.
Vicente Torrijos Rivera	Doctor en Relaciones Internacionales y el post doctorado en Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa; Profesor Titular de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad del Rosario, y de Política de Seguridad y Defensa en el Curso de Altos Estudios Militares [Caem], de la Escuela Superior de Guerra.	Universidad del Rosario y Escuela Superior de Guerra, Colombia.
José Manuel Ugarte	Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que se desempeña como profesor en grado y postgrado. Es, asimismo, profesor de la Escuela de Defensa Nacional y del Instituto Universitario de Seguridad Marítima.	Universidad de Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional y del Instituto Universitario de Seguridad Marítima. Argentina.
José Vargas Hernández	Doctor en Economía. Keele University. Inglaterra. Doctor en Administración Pública. Columbia States University. EE.UU.	Universidad de Guadalajara. México.

SUMARIO

	Página
☆ Editorial	9
☆ Artículos	
☆ Percepciones sobre la Responsabilidad de Proteger en América Latina DOCTOR (C) JORGE RIQUELME RIVERA SEÑOR FERNANDO GUZMÁN MUÑOZ SEÑOR ALEXIS SALGADO BRAVO	15
☆ Uso de la Fuerza: ¿Conflicto entre la prohibición de su uso y la validez de la legítima defensa preventiva en el contexto de la lucha contra el terrorismo organizado? SEÑOR MATÍAS N. DUTRA CETUSIC	45
☆ ¿Existen estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región? SEÑORITA ARACELY BANEGAS ALFARO	89
☆ Temas de Actualidad	
☆ Del plebiscito a la reforma: Movimientos políticos y cambios fundamentales a los acuerdos de paz en Colombia tras la victoria del No en el plebiscito de 2016 SEÑOR VICENTE TORRIJOS RIVERA DOCTOR (C) WALTER ARÉVALO-RAMÍREZ	123
☆ Cambio climático y producción de cultivos anuales esenciales. Una mirada desde la seguridad alimentaria en Chile DOCTOR CARLOS MÉNDEZ NOTARI SEÑOR ROBERTO ARAYA VALENZUELA	157
☆ Libros Colección de Investigaciones ANEPE	191
☆ A nuestros lectores y colaboradores Normas para la presentación de artículos	199

EDITORIAL

Iniciando el segundo semestre del año, el mundo sigue con atención los problemas que se han originado en Europa derivado de las olas de migraciones masivas que llegan a ese continente provenientes del Cercano Oriente y del norte de África, que han llevado a tomar diferentes medidas para enfrentar esta llamada "amenaza multidimensional", la que junto con una cadena de atentados terroristas en las principales capitales y otras ciudades europeas, hace crecer la incertidumbre en la población y, a los Gobiernos, diseñar estrategias de seguridad que permitan controlar, prevenir y finalmente mitigar los efectos de estas acciones, dirigidas fundamentalmente a la población, tendientes a infundir caos y terror, también quizás demostrar la incapacidad de los Estados para prevenir estas acciones y crear un ambiente de inseguridad.

Por otra parte, los efectos del cambio climático se hacen sentir sobre diferentes regiones del globo, consecuencias de las cuales en nuestro caso no hemos estado ajenos y que han motivado crecientes preocupaciones a nivel global.

Las situaciones que existen en el ámbito regional, en un mundo marcado por las ya mencionadas amenazas multidimensionales, nos llevan a visualizar que cada vez es más difícil establecer una línea separatoria entre las materias propias de la seguridad y aquellas de la defensa, tema que centra el debate sobre cómo enfrentar estas nuevas situaciones y si es necesario cambiar los roles que tienen las fuerzas armadas en las actuales circunstancias, aspecto no menor y no exento de polémicas, así como la función que tiene el Estado al momento de preservar el bien común y la protección de la población y recursos que posee.

En ese sentido, los investigadores Jorge Riquelme Rivera, Fernando Guzmán Muñoz y Alexis Salgado Bravo, en su trabajo "Percepciones sobre la Responsabilidad de Proteger en América Latina", nos presentan la forma en que el concepto de la Responsabilidad de Proteger, un tema que todavía no cuenta con el consenso de la comunidad internacional, se ha ido desarrollando y la forma en que lo han adoptado los diferentes países de América Latina. En sus percepciones señalan la necesidad de que en la región se alcancen acuerdos mínimos dentro del debate multilateral, específicamente en este caso de la responsabilidad de proteger, método que permitiría favorecer la inserción y presencia internacional de América Latina, de cara al escenario crecientemente multipolar que se está delineando en el mundo.

Por su parte, en este ambiente de incertidumbre y de proliferación de amenazas no convencionales, surge la disyuntiva sobre el uso de la fuerza, tema que es tratado en el artículo "Uso de la Fuerza: ¿Conflicto entre la prohibición de su

uso y la validez de la legítima defensa preventiva en el contexto de la lucha contra el terrorismo organizado?, donde nuestro colaborador Matías Dutra Cetusic nos ofrece una mirada al problema, al analizar la regulación imperante en materia del uso de la fuerza, desde la perspectiva del Artículo 51 CNU en relación a la prohibición general del Artículo 2.4 CNU, con especial énfasis en el conflicto doctrinario existente a raíz de la dualidad interpretativa del Artículo 51 CNU. Con ese fin confronta las teorías que justifican modalidades anticipatorias unilaterales con motivo de la lucha contra el terrorismo organizado, las que encontrarían eventual sustento en la norma consuetudinaria del derecho inmanente a la legítima defensa.

Tal como se expresó al comienzo de estas páginas, las amenazas multidimensionales y sus diferentes manifestaciones generan preocupaciones en el ámbito continental, siendo quizás el mayor problema tanto en el ambiente interno de cada país como multilateralmente, por eso que adquiere importancia la pregunta que formula Aracely Banegas Alfaro ¿Existen estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región? que trata de responder partiendo del hecho de que las amenazas multidimensionales, que para el Hemisferio Occidental con especial énfasis, el Crimen Organizado Transnacional, se han convertido en una de las más graves que atentan contra la Seguridad Pública de los Estados; no obstante, no solo es un problema de ese ámbito, sino que, además, para algunos países de la Región es un asunto de gobernabilidad.

A partir de ello desarrolla una aproximación de estudio a la implementación de las estrategias, concertadas por el hemisferio occidental en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), para el combate al Crimen Organizado Transnacional y sobre la efectividad de las mismas, teniendo en cuenta las particularidades de sus países miembros. También visibiliza los retos de los países para hacer frente a sus disensos en cuanto a las distintas prioridades y perspectivas nacionales de Seguridad, lo que a veces dificulta el diseño y ejecución de estrategias comunes contra estos flagelos.

Otro de los temas que han mantenido el foco en la región es el proceso de paz que se vive en Colombia, con la desmilitarización de las FARC, ya desde una perspectiva post plebiscitaria a raíz del triunfo del No. En el trabajo “Del plebiscito a la reforma: Movimientos políticos y cambios fundamentales a los acuerdos de paz en Colombia tras la victoria del No en el plebiscito de 2016”, Vicente Torrijos Rivera y Walter Arévalo-Ramírez, recopilan, describen y analizan el recorrido del reciente proceso de negociaciones del Gobierno colombiano con la guerrilla de las FARC, desde sus inicios, la primera versión del acuerdo, su plebiscito, la victoria del No y las propuestas de modificación, hasta la nueva versión del mismo.

Usando el método del análisis de coyuntura y distintos enfoques teóricos, el documento analiza los aportes de distintos movimientos sociales para solidificar un mejor acuerdo de paz, y los retos persistentes en su implementación.

Por otro lado, los efectos del cambio climático tienen cierta incidencia en la Seguridad, toda vez que el Estado debe enfrentar este fenómeno como parte de su rol fundamental con respecto a su población, territorio, uso y seguridad de sus recursos. Con esa visión, el trabajo “Cambio climático y producción de cultivos anuales esenciales. Una mirada desde la seguridad alimentaria en Chile”, de los autores Carlos Méndez Notari y Roberto Araya-Valenzuela, busca analizar si las políticas públicas que hoy definen las reglas del juego para el desarrollo productivo en la agricultura permiten mitigar los efectos relacionados con el calentamiento global, y si son suficientes para evitar que el cambio climático presione sobre las dificultades ya existentes en el sector agrícola, o impedir el surgimiento de nuevos factores de riesgo o amenazas que afecten la seguridad alimentaria del país. En esa misma línea argumental, busca proponer algunas recomendaciones para el diseño de políticas públicas que permitan minimizar los riesgos y amenazas en relación con la adaptación de la producción agrícola al cambio climático y, por ende, asegurar el acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes y nutritivos que satisfagan las necesidades de la población nacional y atenúen su efecto en el ámbito multidimensional de la seguridad. En tal sentido, se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué desafíos plantea el cambio climático a la agricultura chilena en materia de seguridad alimentaria?

Finalmente, y fuera del análisis de los escritos que conforman esta edición, nos es grato informar a nuestros lectores y colaboradores que próximamente la revista entrará de lleno en el ámbito digital usando la plataforma OJS (Open Journal System), la que se encuentra en etapa de construcción. De esta forma nuestra publicación tendrá su propio sitio, www.politicayestrategia.cl, el que nos permitirá realizar todo el proceso de recepción de artículos y otros trabajos, mediante esta plataforma digital, lo que también permitirá visibilizar sus contenidos en los principales buscadores y lograr así un alcance a un público mucho mayor, amplio y, al mismo tiempo, una mayor capacidad de interacción con nuestros lectores y colaboradores.



ARTÍCULOS

PERCEPCIONES SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN AMÉRICA LATINA[∞]

JORGE RIQUELME RIVERA*
FERNANDO GUZMÁN MUÑOZ**
ALEXIS SALGADO BRAVO***

"CADA VEZ QUE COMPROBAMOS EL PODER DE CONVICCIÓN QUE TIENEN LAS IDEOLOGÍAS DE LA MUERTE, LA TENTACIÓN DE REFUGIARNOS EN LA REPUGNANCIA MORAL ES FUERTE, PERO EL ASCO ES UN POBRE SUSTITUTO DEL PENSAMIENTO".

MICHAEL IGNATIEFF¹.

RESUMEN

El trabajo analiza el desarrollo que ha seguido el concepto de la Responsabilidad de Proteger, un tema que todavía no cuenta con el consenso de la comunidad internacional. Asimismo, define las diversas posiciones que han adoptado sobre el particular los países de América Latina. En tal sentido, la idea que guía este trabajo es la necesidad de que la región alcance acuerdos mínimos sobre determinados temas del debate multilateral, como es el caso de la señalada noción de la Responsabilidad de Proteger, con el objeto de favorecer la inserción y presencia internacional de América Latina, de cara al escenario crecientemente multipolar que se está delineando en el mundo.

Palabras clave: *Multilateralismo, Responsabilidad de Proteger, América Latina.*

* Doctor (c) en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile, y en Ciencias Militares, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, Chile. jlrivel@uc.cl

** Licenciado en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. Diplomático del Servicio Exterior de Chile. fguzman@minrel.gob.cl

*** Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales y Administrador Público, Universidad de Chile. Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, en la misma universidad, Chile. alexis.salgadob@gmail.com

Las opiniones vertidas en el presente escrito no reflejan el pensamiento de las entidades en donde se desempeñan los respectivos autores. (Nota de la redacción).

[∞] Fecha de recepción: 300317

Fecha de aceptación: 310517

¹ IGNATIEFF, M. El Honor del Guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna. Madrid, Taurus, 1999, p. 29.

PERCEPTIONS ON THE RESPONSIBILITY TO PROTECT IN LATIN AMERICA

ABSTRACT

This article analyzes the development of the concept of the Responsibility to Protect, which does not yet enjoy consensus within the international community. It also defines the diverse positions that the countries of Latin America have adopted regarding this issue. In this sense, the idea that guides this work is the need for the region to reach basic agreements on particular issues of the multilateral debate, as in the case of the aforementioned notion of Responsibility to Protect, in order to support the insertion and international presence of Latin America in view of the increasingly multipolar scenario that is shaping the world.

Key words: *Multilateralism, Responsibility to Protect, Latin America.*

1. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

El escenario global está marcado por la interdependencia. Los avances en las tecnologías, las comunicaciones y el transporte han supuesto un cambio drástico en el mundo, que ha tendido a una creciente integración de las sociedades y los mercados globales. Hoy más que nunca, los hechos que acontecen en alguna parte del globo pueden tener efectos inmediatos en otra latitud. Asimismo, el poder a nivel internacional se ha comenzado a repartir de una manera distinta, desde el bipolarismo propio de la Guerra Fría, a un transitorio unipolarismo estadounidense a principios de la década de los noventa y, últimamente, a un escenario crecientemente multipolar, como lo expresa el dinamismo y protagonismo que han alcanzado distintas instancias del mundo emergente, como son el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y el G-20. A ellos se suma recientemente una nueva visión en la política exterior en Estados Unidos, donde se busca que sus intereses nacionales se impongan, sin importar mayormente los pactos establecidos o la gobernanza global, lo que está poniendo en jaque el orden liberal construido desde el fin de la II Guerra Mundial.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario poner de relieve que los grandes conflictos -y escenarios complejos- actuales siguen siendo campo de batalla de las grandes potencias y las soluciones a estos deben pasar por los países hegemónicos, como es el caso de Irán y su programa nuclear, así como la situación de Siria. Además, los nuevos actores transnacionales, desde multinacionales con redes globales, sistemas de asociación políticas macroestatales o las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) enriquecen el entramado del poder global.

Junto a estos actores de la sociedad civil organizada, cabe destacar la expansión de instancias institucionalizadas en el ámbito multilateral, cuya complejidad y competencias se han acentuado crecientemente a partir del fin de la Guerra Fría.

En dicho marco, el proceso de globalización y su secuela de interdependencia ha redundado en el incremento de los lazos entre los diversificados actores del escenario internacional, lo que ciertamente ha tenido consecuencias en el desdibujamiento de las fronteras y de los tradicionales intereses nacionales. Hoy es posible conocer en el acto lo que pasa en casi cualquier lugar del mundo y responder frente a ello. Pese a todo, no siempre la comunidad internacional reacciona, y cuando lo hace, en ocasiones, choca con intereses nacionales contrapuestos.

En tal contexto, existe un grupo de Estados, organismos y sociedad civil que están propugnando la consolidación de la Responsabilidad de Proteger como un instrumento jurídico moderno para proteger a la persona humana –así como su dignidad y su vida- fin último del sistema multilateral global. En tal sentido, la reconfiguración del concepto tradicional e inamovible sobre la soberanía, como un atributo propio y exclusivo del Estado nación independiente, ha estado al centro de los debates internacionales en materia de paz y seguridad, desde los cuales se ha tendido a favorecer un concepto renovado que considera la soberanía desde una perspectiva compartida, donde intervienen otros actores en complemento de los Estados², por cuanto la comunidad de naciones no puede quedar impávida ante el sufrimiento humano. Así, la reconfiguración del concepto clásico de soberanía involucra una perspectiva distinta, asumida desde la idea de bien público global, en el cual los diversos actores internacionales y transnacionales tienen parte de responsabilidad en mantenerlo, pero a su vez, todos se benefician del mismo. En otras palabras, el hecho de mantener el control de un territorio definido e imponer reglas, en suma, el monopolio de la fuerza física por parte del Estado, es hoy día insuficiente. La protección de grupos humanos en peligro se transforma en responsabilidad de la comunidad internacional y, por lo tanto, la soberanía debe ser extensiva a todos quienes estén en condiciones de proteger a la humanidad, bien jurídico último a proteger de toda acción u omisión.

En consecuencia, hoy existe una conciencia global de responsabilidad compartida frente al horror. Conceptos como derechos humanos o genocidio son conocidos por una gran mayoría que intenta actuar en el seno de la comunidad de naciones, en un contexto donde los tradicionales atributos de los Estados-nación están siendo desafiados desde *arriba* y *abajo*. Desde *arriba*, por el desarrollo del derecho internacional y las instituciones multilaterales, como es el caso de la

² DÍAZ, C. La Responsabilidad de Proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 24, 2012. Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num24/articulos/responsabilidad-proteger-derecho-internacional-contemporaneo-entre-lo-conceptual-practica-internacional> Recuperado en junio de 2017.

Corte Penal Internacional y, desde *abajo*, por los diversos movimientos sociales autonomistas que se aprecian actualmente en variados contextos de la región y el mundo. Desde luego, dicha situación supone desafíos de relevancia para los Estados, al momento de elaborar las políticas públicas, particularmente aquellas relacionadas con su actuación exterior y la defensa nacional.

El escenario contemporáneo, además, ha dado cuenta de una América Latina al margen de las prioridades estratégicas del mundo desarrollado. El foco de Estados Unidos está en el complejo contexto del Medio Oriente, el auge de China como potencia global y la situación de la península coreana; mientras Europa se encuentra preocupada de sus propios problemas derivados de la crisis financiera, económica, migratoria, por la emergencia del extremismo político y la dispersión de la unidad regional, como lo refleja la decisión de Reino Unido de retirarse de la Unión Europea, en el marco del denominado BREXIT. China, por su parte, expande su influencia a África y América Latina, al tiempo que busca una posición en el mundo desde su región, basándose en su capacidad comercial más que política. El lugar que América Latina ocupe en el futuro en el sistema internacional dependerá en gran medida de su capacidad de proyectar su peso en el sistema global, particularmente mediante su participación activa y articulada en el seno de los organismos multilaterales.

Considerando que actualmente el poder ya no se basa exclusivamente en los recursos, la población y la fuerza militar, la región debe optar por mecanismos más modernos de poder, como es el prestigio y la reputación derivados de la participación en el complejo multilateralismo actual. De ello dependerá la capacidad de la región de configurarse, ya no en una pasiva receptora de normas, si no en un actor global, creador activo de las reglas que ordenan la convivencia internacional. Como sostienen Joseph Tulchin y Ralph Espach:

“Para aquellos países que gozan de escaso poder en sentido realista, como sucede con los latinoamericanos, la participación en las instituciones internacionales difunde el poder y proporciona a los países un escenario para la negociación en donde pueden acrecentar su influencia en lo relativo a la construcción de los valores y reglas institucionales”³.

Pero las opciones que ha seguido la región en esta línea no han sido del todo prometedoras. La integración comercial en la zona todavía muestra importantes debilidades, aunque en el terreno político se observan avances importantes. Es el caso del dinamismo que evidencian la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en el terreno de la cooperación latinoamericana. Aunque superpuestas,

³ TULCHIN, J. y ESPACH, R. América Latina en el nuevo sistema internacional: la necesidad del pensamiento estratégico. En su: América Latina en el nuevo sistema internacional, Barcelona, Bellaterra, 2004, pp. 28-29.

ambas instancias demuestran que los acuerdos pueden alcanzarse en variadas materias, como es el caso de las posiciones coordinadas que han adoptado los países en materia de desarrollo, considerando su condición común de países de renta media.

Sin embargo, todavía falta acuerdo en variadas materias de la política multilateral global, que podrían catalogarse como estratégicas para el renovado escenario internacional que se está configurando, atendida su trascendencia para la convivencia entre los países, tanto desde el punto de vista de los derechos humanos como de la paz y seguridad internacionales. Este ha sido el caso de las diversas percepciones que existen en la región sobre la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde cabe consignar que –en el marco de las negociaciones sobre la reforma de dicho órgano- Argentina, Colombia y México, por ejemplo, forman parte del grupo denominado “Unidos por el Consenso”, mientras Brasil forma parte del G-4 (Junto a Alemania, India y Japón).

En este orden de ideas, el presente trabajo analiza las distintas alternativas que han seguido los países de América Latina ante el concepto de la Responsabilidad de Proteger, una noción político-jurídica en pleno desarrollo, destinada a detener crímenes atroces contra los derechos humanos. Como se verá más adelante, en este plano se aprecian fuertes divergencias en las apreciaciones sobre dicho concepto, lo que ha dificultado una posición común ante este relevante tema en plena discusión en el marco de la comunidad internacional. Desde el ámbito de la seguridad y defensa esta temática resulta particularmente relevante, considerando su vinculación directa con una de las materias más visibles de Naciones Unidas, como son las operaciones de paz, en las cuales varios países latinoamericanos tienen una relevante participación, como es el caso de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

2. EL SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LA NOCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Considerando el complejo marco general descrito más arriba, el debate sobre la intervención humanitaria y la autonomía política de los Estados ha formado parte importante de las discusiones de la comunidad internacional, lo que ha tenido relevantes consecuencias en la teoría y práctica del tradicional concepto de soberanía, propio del escenario mundial westfaliano.

Hasta ahora la conceptualización clásica sobre la soberanía estatal expresaba cuatro características principales: La autoridad interna, que implica que el Estado soberano posee la autoridad política suprema y el monopolio de la fuerza física legítima dentro del territorio; el control de las fronteras, que involucra que tiene la capacidad de regular los movimientos a través de sus límites; autonomía política, es decir, que puede escoger su política externa libremente y, por último,

la no intervención, que envuelve que el Estado soberano es reconocido por otros Estados como una entidad independiente, estando libre de toda forma de injerencia externa⁴.

Hasta la década de los noventa, los Estados se mostraron reacios a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de otros países, lo que estuvo en el origen de graves desastres humanitarios en ese período. En opinión del abogado de derechos humanos, Roberto Garretón:

“...a la vanguardia de estas posturas estaban los países socialistas, pero, también los Estados débiles y de bajos estándares en derechos humanos que tenían pavor de ser intervenidos por las grandes potencias. La única intervención unilateral, que tuvo simpatía popular en gran parte del mundo fue la de Vietnam en Camboya en octubre de 1979, la que logró terminar con el genocidio que se estaba perpetrando...”⁵.

En tal contexto, el académico y diplomático sudanés, Francis Deng, introdujo en 1993 en el debate internacional el concepto de “soberanía como responsabilidad”. En su conceptualización, los Estados pasaban a entenderse como entidades al servicio del individuo, concibiendo a la soberanía ya no como control y poder, sino esencialmente como responsabilidad ante sus propios ciudadanos. La soberanía, en los términos de Deng, se relacionaba entonces con las obligaciones fundamentales de los Estados en torno al mantenimiento de estándares mínimos de seguridad y bienestar social de la población siendo, en tal sentido, responsables ante las comunidades nacional e internacional⁶.

A juicio de Roberta Cohen, otra contribución inexplorada a la conceptualización sobre la Responsabilidad de Proteger fue la realizada por el expresidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, quien puso el tema de los derechos humanos en un lugar prioritario de su administración. En tal sentido, particularmente relevante resulta su intervención en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1977, cuando señaló que “Ningún miembro de las Naciones Unidas puede afirmar que el maltrato de sus ciudadanos es únicamente su propio negocio”, desafiando las nociones tradicionales sobre la soberanía estatal⁷.

⁴ ASSIS DE ALMEIDA, G. Soberania, Cosmopolitismo e o direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), Política Externa, 15 (1), 2006, p. 93.

⁵ GARRETÓN, R. El concepto de la Responsabilidad de Proteger. 2015, p. 2. Disponible en http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2015/05/m25b_CONCEPTO-DE-RESPONSABILIDAD-DE-PROTEGER.pdf Recuperado en enero de 2017.

⁶ JONES, B., PASCUAL, C. y STEDMAN, J. Power & Responsibility. Building International Order in an Era of Transnational Threats, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2009, p. 9.

⁷ Véase COHEN, R. The Responsibility to Protect: Human Rights and Humanitarian Dimensions. Columna de opinión para The Brookings Institution, 20 febrero 2009. Disponible en <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-responsibility-to-protect-human-rights-and-humanitarian-dimensions> Recuperado en abril de 2017.

Bajo este enfoque, desde África por ejemplo, Estados como Lesotho, Malawi, Senegal, Sudáfrica y Tanzania, entre otros, participaron en los grupos de trabajo que llevaron a la adopción de un proyecto de estatuto de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en 1994 en el seno de la Comisión Internacional de Justicia. Asimismo, en 1997 catorce Estados de la Comunidad de Desarrollo para el Desarrollo África Austral (SADC) se reunieron en Pretoria, donde acordaron diez principios básicos que querían incluir en el futuro Estatuto de Roma⁸. Junto a ello, cabe destacar que ya en la Carta Constitutiva de la Unión Africana, del año 2000, se aprecian atisbos de lo que más adelante será el concepto de la Responsabilidad de Proteger.

La rearticulación conceptual planteada por Deng, el movimiento de África por buscar instancias judiciales legítimas internacionalmente, así como las atrocidades de Ruanda, Bosnia Herzegovina, Sudán, entre otras, sirvieron de base política y teórica para la constitución de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por su sigla en inglés -International Commission on Intervention and State Sovereignty), establecida en 2000 y liderada por el ex canciller australiano Gareth Evans y el ex Asesor Especial del Secretario General de Naciones Unidas para África Mahmoud Sahnoun.

Como señala Juan José Lucci, sería en el año 2000 cuando el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, exhortaría a la comunidad internacional a buscar una solución sobre el rol que la Organización debería cumplir frente a las violaciones masivas de derechos humanos. Como respuesta a esta problemática se crearía la señalada Comisión, integrada por expertos de todo el mundo y financiada por el gobierno canadiense. En su informe final, y recogiendo las señeras ideas planteadas por Deng, la Comisión plantearía que:

“...la soberanía no es un privilegio sino una responsabilidad, siendo una prioridad de cada Estado velar por la protección de su propia población. La Responsabilidad de Proteger es un concepto que nace de esta Comisión y que tiene como mayor objetivo paliar los errores cometidos en el pasado y evitar cualquier tipo de arbitrariedad a la hora de proteger a la población en peligro”⁹.

La Comisión plantearía por primera vez el concepto de la Responsabilidad de Proteger, con el fin de contribuir a poner freno a las violaciones masivas a los derechos humanos, derivados de conflictos internos, tan recurrentes en el escenario internacional de la postguerra fría. Al respecto, Garretón señala que

⁸ ANAYA, V. África y la Corte Penal Internacional. Logros y desafíos. Las situaciones de Darfur, Kenia y Libia. Trabajo de Fin de Grado, Facultad de Derecho, Universidad de Málaga, 2015, p. 19. Disponible en <http://www.observatoriodeconflictos.uma.es/wp-content/uploads/2015/07/tfgva.pdf> Recuperado en enero de 2017.

⁹ LUCCI, J. La Responsabilidad de Proteger y los intereses de los 5 Miembros Permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria. Pensamiento Propio, 35, 2012, p. 46.

“la idea fue adoptar decisiones pensando en nosotros los pueblos, los que necesitan protección, y no en los Estados interesados en intervenir, y siempre con un carácter supletorio de la obligación del Estado, primer y principal obligado de proteger”¹⁰. En el fondo, la ICISS buscaba avanzar en un acuerdo sobre la manera de responder a las cada vez más recurrentes crisis internacionales, buscando fortalecer las soluciones multilaterales, en el marco del pleno respeto del derecho internacional.

El principal aporte de la ICISS fue cambiar los términos de la discusión que hasta ese momento predominaba en el debate multilateral, en torno a las posibilidades de la denominada intervención humanitaria, enfocándose ya no en el derecho a intervenir –asociado con el unilateralismo–, sino en la responsabilidad de los Estados de proteger a las poblaciones amenazadas, es decir, la superación del enfoque de la Seguridad del Estado, de su propia existencia, poder y fronteras, hacia la protección del ser humano. En ello, el concepto de Seguridad Humana, introducido en 1994 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y desarrollado por la Comisión de Seguridad Humana en su Informe “Seguridad Humana Ahora”, de 2003, fueron un pilar teórico y político clave. Como señala Orchard, al introducir la ICISS por primera vez el concepto de la Responsabilidad de Proteger, rearticulaba el debate sobre la legalidad y la legitimidad de las intervenciones humanitarias¹¹, cuestionando aquellas interpretaciones jurídicas de la no intervención como un principio absoluto, derivado de la igualdad jurídica de los Estados, establecida tras la paz de Westfalia. De este modo, la soberanía pasaba a concebirse como un concepto dual que implicaba, por un lado, una responsabilidad hacia la propia población del Estado y, por otro, como una cuestión de responsabilidad ante la comunidad de naciones, la que no podría quedarse impávida ante el sufrimiento humano.

La Responsabilidad de Proteger, en consecuencia, surgió con el propósito esencial de guiar la reacción internacional ante la comisión de cuatro crímenes: el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y las limpiezas étnicas. A juicio de Thomas Legler, “uno de los principales objetivos de este nuevo principio se halló en la no arbitrariedad a la hora de proteger a la población en peligro: no más Ruanda, no más Somalia, no más Kosovo”¹².

Según la ICISS, este nuevo principio internacional representa una “norma emergente”, que actúa como un concepto paraguas, que también involucra la responsabilidad de reaccionar, la responsabilidad de prevenir y la responsabilidad de reconstruir. Además, dispone que la comunidad internacional, a través

¹⁰ GARRETÓN, R. Op. Cit. p. 5.

¹¹ ORCHARD, P. The evolution of the responsibility to Protect: at a crossroads?, *International Affairs*, 88 (2), 2012, p. 377.

¹² LEGLER, T. Las instituciones regionales y la Responsabilidad de Proteger: El eje presidencialista. En: *La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina*. Pensamiento Propio, 35, 2012, p. 70.

del Consejo de Seguridad, tiene la obligación de actuar para proteger a las poblaciones amenazadas si el Estado es incapaz o se niega a hacerlo¹³. En otras palabras, si el Estado afectado está incumpliendo con su obligación de proteger, y solo entonces, el Consejo de Seguridad podría considerar el uso de la fuerza. Predominaría de este modo la Responsabilidad de Proteger antes que el tradicional principio de no intervención y de inviolabilidad de las fronteras.

Con estos antecedentes, el año 2004 el Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Amenazas, Desafíos y Cambio endosó la noción de Responsabilidad de Proteger, que luego fue incorporada en el informe del Secretario General “Un concepto más amplio de la libertad” de 2005. Con esa base, la Responsabilidad de Proteger fue adoptada en la Cumbre Mundial de 2005, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas (párrafos 138-139 del Documento Final) y reafirmada por el Consejo de Seguridad, en su resolución 1674 del año 2006. Como señala Xenia Avezov, el concepto adoptado por la Asamblea General en 2005 redefinirá el alcance de la responsabilidad nacional e internacional hacia los civiles, dividiendo la responsabilidad de la protección de las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la limpieza étnica en tres pilares. La primera es la responsabilidad primordial de un Estado de proteger a su población contra esos crímenes. La segunda es la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar al Estado a hacerlo. La tercera es la responsabilidad de la comunidad internacional de utilizar “medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados” para ayudar a proteger a la población si el Estado no lo hace (o, de hecho, si perpetra la atrocidad), con el uso colectivo de la fuerza bajo el mandato del Consejo de Seguridad como último recurso¹⁴.

En este punto, cabe señalar dos hechos importantes que ayudan a entender este importante cambio en la tradicional concepción de la soberanía, que sirvieron como antecedentes de relevancia para la constitución de la ICISS y del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Tal es el caso del establecimiento de la Corte Penal Internacional y el arresto del general Augusto Pinochet, en Londres, el año 1998. Tales hechos fueron parte del paisaje y debate internacional que enmarcó la configuración de la Responsabilidad de Proteger, en tanto representaban un desafío fundamental al concepto de soberanía asociado al sistema interestatal westfaliano.

El establecimiento por primera vez de una Corte realmente internacional, legítima y reconocida -a diferencia de los Tribunales de Nuremberg o Tokio en donde la justicia fue aplicada por los vencedores- habilitada para perseguir penal-

¹³ Al respecto, véase EVANS, G. y SAHNOUN, M. The Responsibility to Protect. *Foreign Affairs*, 81 (6), 2002.

¹⁴ Véase AVEZOV, X. Responsibility while protecting' are we asking the wrong questions?, Columna de opinión para SIPRI, 30 enero 2013. Disponible en <https://www.sipri.org/node/409> Recuperado en abril de 2017.

mente a personas individuales, sumado a la detención de un gobernante autoritario latinoamericano en suelo británico, por solicitud de un tercer Estado, fue un cambio de paradigma en la aplicación de la ley a nivel mundial. Esos sucesos, y otros, desdibujaron la barrera infranqueable de las fronteras y de la inmunidad de jefes y ex jefes de Estado, ampliando la concepción de la jurisdicción universal.

El Presidente del 65° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, Joseph Deiss, en el discurso inaugural del seminario “Las Naciones Unidas en la gobernanza global” -pronunciado en la sede de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile, el 8 de agosto de 2011- refiriéndose a la Responsabilidad de Proteger planteó que “Esta responsabilidad es una de las ideas y conceptos fundamentales que las Naciones Unidas han contribuido a desarrollar y promover en los últimos 60 años, y que puede cambiar el mundo”.

El informe de la ICISS y el del Secretario General “Un concepto más amplio de libertad” del año 2005, plantearon cinco principios precautorios o “criterios de legitimidad” para orientar las decisiones sobre la Responsabilidad de Proteger: la violencia en cuestión debe incluir la pérdida real o inminente de vidas humanas en gran escala; el propósito de la intervención debe ser el de prevenir o poner fin al sufrimiento de la población; el uso de la fuerza debe ser el último recurso; los medios deben ser proporcionales a los fines que se buscan; y la intervención debe tener razonables perspectivas de éxito. Tales fundamentos no fueron abarcados en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, razón por la cual no existen, hasta ahora, principios formales que guíen la toma de decisiones del Consejo de Seguridad, siendo este punto uno de los principales temas que forman parte de los actuales debates de la comunidad internacional al respecto.

En línea con lo anterior, frente a la recurrente inacción del Consejo de Seguridad ante situaciones humanitarias graves, debido al poder de veto que poseen los miembros permanentes, la ICISS expresa la necesidad de establecer un código de conducta, mediante el cual tales miembros se comprometan a no ejercer el veto en casos que involucren los crímenes que contempla este principio (genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad), idea apoyada por Francia y otros Estados. Otra propuesta que se baraja para superar la inercia del Consejo de Seguridad es acudir al rol subsidiario de la Asamblea General en materia de paz y seguridad, con arreglo al procedimiento de la Resolución Unión pro Paz de 1950, adoptada a raíz de la Guerra de Corea.

Cabe señalar que el principio de la Responsabilidad de Proteger no cuenta con un amplio consenso en el ámbito internacional. Por ejemplo, ciertos países del mundo en desarrollo, agrupados en el G-77 más China y en el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), han expresado en numerosas instancias sus aprensiones, manifestando su temor de que la Responsabilidad de Proteger sirva como pretexto para avalar o justificar el intervencionismo. Incluso, muchos de

esos países son abiertamente críticos con algunas actividades que cuentan con un fuerte apoyo internacional, como son las operaciones de paz.

Según sostiene Heraldo Muñoz¹⁵, desde ciertos sectores se teme que los Estados poderosos puedan abusar de este nuevo principio para intervenir en países en desarrollo, alegando motivos altruistas. Por otro lado, otros sectores creen que la Responsabilidad de Proteger ya es una norma del derecho internacional consuetudinario, que debería ser aplicada incondicionalmente y sin demoras en caso de cualquier crisis humanitaria en el mundo. Entre ambas posiciones existe una gama de posiciones intermedias. Este fuerte debate, como se verá más adelante, también se replica en el plano latinoamericano.

Frente a las señaladas precauciones, Mónica Serrano señala que, a diferencia de la tradicional intervención humanitaria, la Responsabilidad de Proteger no reivindica la acción unilateral preventiva. Al contrario, aboga por una acción multilateral y colectiva, que ofrece a la comunidad de naciones una amplia gama de medidas para responder, de manera oportuna y decisiva ante una catástrofe inminente: desde una diplomacia enérgica y el despliegue de observadores, hasta la imposición y el uso de la fuerza como último recurso. En la misma línea, la autora recalca que la Responsabilidad de Proteger “no insiste en la acción militar sino que enfatiza la prevención de las atrocidades y el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para proteger a sus ciudadanos”. Es decir, la Responsabilidad de Proteger “busca, pues, ser un aliado y no un adversario de la soberanía responsable”¹⁶.

Actualmente los diálogos en Naciones Unidas se han concentrado en el pilar preventivo de dicho principio, como lo demuestran los últimos planes de trabajo del Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger, instancia que busca impulsar el concepto y su implementación en el plano multilateral¹⁷. En dicho marco, entre otros aspectos, se ha promovido que los mecanismos de derechos humanos consideren la Responsabilidad de Proteger y la alerta temprana, con el objeto de prevenir oportunamente la comisión de crímenes atroces. En esta línea, por ejemplo, se ha planteado la idea de que el concepto sea incorporado en el Examen Periódico Universal que se realiza en Naciones Unidas.

¹⁵ MUÑOZ, H. La Responsabilidad de Proteger: Tres pilares y cuatro crímenes. *Discusiones Públicas*, 1 (1), 2010.

¹⁶ SERRANO, M. La Responsabilidad de Proteger. Columna de opinión en el *Diario El País*, 24 de julio de 2009.

¹⁷ En el ámbito de la sociedad civil organizada, cabría destacar el trabajo que desde 2009 viene realizando la Coalición Internacional por la Responsabilidad de Proteger, que corresponde a una red global de ONG, dedicadas a promover el concepto a nivel internacional, regional y nacional. Véase al respecto www.responsabilitytoprotect.org

3. LAS DISTINTAS POSICIONES EN AMÉRICA LATINA ANTE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Como se señaló anteriormente, en el marco de diferentes instancias de discusión y análisis multilateral sobre la Responsabilidad de Proteger, es posible identificar posiciones diversas, que se han traducido en permanentes obstáculos en la configuración de una posición consensuada en la materia.

En primer lugar, se encuentra la postura de ciertas naciones desarrolladas, como Canadá, Australia y los países de la Unión Europea, quienes, con algunos matices, se alzan como los principales defensores del concepto, toda vez que propugnan la intervención de la comunidad internacional como un recurso legítimo y necesario frente a la ocurrencia de sucesos que amenacen los derechos humanos y la seguridad de los civiles, donde los Estados involucrados se vean en la incapacidad de enfrentarlos. Por ejemplo, con ocasión del diálogo interactivo para analizar el informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de Proteger, que fue convocado a principios de septiembre de 2013, la delegación de Francia planteó la posibilidad de que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se abstengan de utilizar el derecho a veto, cuando se trate de crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, cabe aclarar que dicha propuesta no ha encontrado una acogida unánime. Es más, en el Consejo de Seguridad han sido bloqueadas a lo menos seis resoluciones tendientes a detener el conflicto sirio hasta 2017.

Por otra parte, ciertos países del mundo en desarrollo aprecian la Responsabilidad de Proteger como un mecanismo de las potencias para intervenir selectivamente en las naciones, en virtud de sus propios intereses políticos, económicos y estratégicos, para lo cual incluso cuentan con el amparo de Naciones Unidas.

Así como ocurre a nivel mundial, en América Latina es posible identificar distintas apreciaciones que, teniendo como base variados principios ideológicos o intereses de política exterior, se posicionan de manera diversa en torno a la temática de la Responsabilidad de Proteger. En la región la discusión sobre este concepto ha resultado particularmente fuerte, atendida la cercanía con que los países aprecian el tema de la intervención internacional, tan presente a lo largo de la historia latinoamericana, particularmente en consideración a las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos desde los albores de la vida republicana.

El posicionamiento regional resulta particularmente interesante, si se considera que en América Latina se encuentran parte de los países que con mayor fuerza impulsan el concepto de la Responsabilidad de Proteger, al mismo tiempo que se ubican los más fuertes opositores. En esta línea, el Director Ejecutivo del Centro Global para la Responsabilidad de Proteger, Simon Adams, plantea que

la situación de América Latina resulta paradójica al respecto, con países como Costa Rica, una nación sin ejército, que fue una de las primeras impulsoras de tal concepto; y por otro lado, con otros Estados como Venezuela que aprecia a la Responsabilidad de Proteger como una confabulación imperialista para intervenir en los países más débiles, una suerte de versión remozada de la Doctrina Monroe¹⁸.

Según señala Thomas Legler, las dificultades para encontrar una visión unívoca sobre el particular encuentran parte de su explicación en “un tipo o patrón actual de multilateralismo latinoamericano, que está compuesto por al menos tres características institucionales básicas: su carácter presidencialista; su función como un foro de diálogo y concertación política; y su fundamental debilidad institucional”. A juicio de Legler, combinados, estos factores no generarían una base institucional sólida para la diplomacia de la Responsabilidad de Proteger¹⁹. Derivado de su experiencia histórica, a ello cabría agregar el fuerte apego de los países de la región a los principios de la soberanía y no intervención²⁰, tal cual lo evidencian foros como la UNASUR, en cuyo Tratado Constitutivo se señala que los miembros:

“RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible...”²¹.

Pese a ello, cabe señalar, junto a Simon Adams, que ciertos Estados de la región han desempeñado un papel de notoriedad en los debates sostenidos en Naciones Unidas al respecto, donde 18 países, más de la mitad de las naciones latinoamericanas, “han participado desde 2009 en el debate anual interactivo sobre R2P (Responsabilidad de Proteger) en la ONU, o han mencionado la R2P en su declaración anual en la apertura de la Asamblea General”²².

A juicio de Raúl Salgado, el lento proceso de consolidación de la Responsabilidad de Proteger, como norma vinculante internacional, “... se debe al hecho de que, incluso dentro de las regiones, los Estados no han podido llegar a un

¹⁸ ADAMS, S. América Latina y la Responsabilidad de Proteger. Perspectiva, 28, 2012, p. 81.

¹⁹ Véase LEGLER, T. Op. Cit. p. 95.

²⁰ SALGADO, R. Responsibility to Protect as a Norm under Construction: The Divergent Views from the South. LASAforum, XLVII, 2, 2016, p. 23.

²¹ El Tratado Constitutivo de la UNASUR se encuentra disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45568/UNASUR_-_Tratado_Constitutivo_de_la_Uni%C3%B3n_de_Naciones_Suramericanas__10_p_.pdf?sequence=3 Recuperado en abril de 2017.

²² ADAMS, S. Op. Cit. p. 82.

acuerdo. Una reciente recopilación de estudios sobre la posición de los estados de la región latinoamericana sobre R2P ha mostrado que algunos de los Estados son fuertes partidarios de esta norma, mientras que otros han dudado en apoyarla, y otros la han rechazado por completo”²³.

Hasta el momento, la región ha sido incapaz de alcanzar una posición consensuada al respecto, minando sus posibilidades de tener un mayor efecto en los debates internacionales en la materia. Tampoco la zona ha tenido una mirada común en otras temáticas vinculadas con la Responsabilidad de Proteger, como es el caso de la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A este respecto, por ejemplo, cabe señalar que Brasil forma parte del denominado G-4 (junto a Alemania, India y Japón), que postula el incremento en seis Estados de la membresía permanente del señalado Consejo (los nuevos seis miembros permanentes incluirían al G-4 más dos Estados africanos) y en cuatro la no permanente (el Consejo tendría 25 miembros: 11 permanentes y 14 no permanentes). Por su parte, Argentina, Colombia y México, abiertos opositores al liderazgo regional de Brasil, forman parte del grupo “Unidos por el Consenso” (opuesto a toda expansión de la membresía permanente del Consejo de Seguridad), que contempla añadir 10 miembros no permanentes.

A lo que se apunta, es que la región no ha logrado alcanzar mínimos comunes en temas claves del multilateralismo global, afectando sus posibilidades de incidir en la toma de decisiones del complejo escenario internacional actual. Ello tiene efectos en su plena inserción internacional y, en último término, en el alcance de una condición de “autonomía relacional”, en los términos señalados por Juan Gabriel Tokatlián y Roberto Russell. Según tales autores, este tipo de autonomía se caracteriza por una participación activa y comprometida en la elaboración de las normas de la gobernanza global. Por lo tanto, ella no supone la autosuficiencia o el aislamiento de los procesos globales sino, más bien, se relaciona con el “poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo”²⁴.

El académico y diplomático argentino Ricardo Arredondo señala que la heterogeneidad de las apreciaciones en la región sobre la Responsabilidad de Proteger, se ha traducido en el establecimiento de tres posicionamientos diferenciados en la materia: uno fuertemente a favor del concepto, que dicho autor califica como posición *interamericana*; otra apreciación fuertemente antagónica, susceptible de identificar con el eje *bolivariano*; y otra posición *intermedia* o *ecléctica*, que sin dejar de apoyar la Responsabilidad de Proteger, manifiesta ciertas

²³ SALGADO, R. Op. Cit. p. 21.

²⁴ TOKATLIÁN, J. y RUSSELL, R. De la autonomía periférica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. Perfiles Latinoamericanos, 21, 2003, p. 179.

precauciones sobre el particular²⁵. En una postura similar a la de Arredondo, Andrés Serbin y Andrei Serbin Pont plantean que el abanico de posiciones que es posible apreciar en la región, se sitúan entre los que denominan como “campeones” de la Responsabilidad de Proteger y los denominados “escépticos”²⁶.

En la clasificación propuesta por Arredondo, el bloque interamericano -compuesto por países como Chile, Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay- se posiciona como el más ferviente partidario de la Responsabilidad de Proteger en todas sus dimensiones. Esta posición se vio reflejada especialmente a partir de la Cumbre Mundial del 2005, instancia en que Chile y México obtuvieron gran protagonismo, al ser estos los países de la región que más promovieron dicho concepto, y cuya acción han replicado en las diferentes instancias de participación a nivel regional y global donde se ha tratado el tema²⁷. A juicio de Raúl Salgado, el apoyo de estos países a la Responsabilidad de Proteger puede tener su origen en la historia reciente de los mismos, por cuanto son naciones que han experimentado regímenes dictatoriales, con masivos atropellos sobre los derechos humanos, situación que los ha impulsado a promover la construcción de nuevos mecanismos de resguardo e implementación de tales derechos, que forman parte importante de las preocupaciones de sus regímenes democráticos²⁸.

El caso de Chile resulta particularmente ejemplar, por cuanto al referirse este país a la naturaleza jurídica de la responsabilidad de Proteger, ha sostenido que el principio, al ser adoptado en la Cumbre de 2005, ha adquirido el carácter de *norma internacional*²⁹. El país ha apoyado dicho principio internacional de manera sostenida desde su gestación. Ya en el año 2000, en el discurso pronunciado durante la apertura del 55° periodo de sesiones de la Asamblea General el 12 de septiembre de ese año, la ministra de Relaciones Exteriores de Chile, Soledad Alvear, sostuvo que:

“Desde el punto de vista ético de nuestra común humanidad, miramos con interés el desarrollo del concepto de la intervención humanitaria. Chile mantiene su adhesión a los principios de la no intervención y de la autodeterminación de los pueblos. Pero estos principios deben articularse con otros principios de igual o superior jerarquía,

²⁵ Véase ARREDONDO, R. *Intervención humanitaria y Responsabilidad de Proteger ¿Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?*, Buenos Aires, Catálogos, 2012; también ARREDONDO, R.; RODRIGUEZ, G.; y SERBIN, A. *Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2011.

²⁶ Véase SERBIN, A. y SERBIN P., A. *Latin America and the Responsibility to Protect: Divergent Views from the South?*, *Pensamiento Propio*, 41, 2015.

²⁷ Cabe señalar que, de la región de América Latina, actualmente los siguientes países forman parte del Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger: Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y Uruguay.

²⁸ SALGADO, R. *Op. Cit.* p. 22.

²⁹ ARREDONDO, “et al”. *Op. Cit.* p. 13.

que han emergido con fuerza después del término de la guerra fría. No podemos permanecer impasibles ante catástrofes humanitarias que provocan grandes conflictos, y por eso propiciamos que llegado el caso, y con apego a la Carta de la ONU, se pueda socorrer rápidamente a los que sufren mediante acciones concertadas en el ámbito multilateral”³⁰.

Asimismo, el 21 de septiembre de 2005, durante el Debate General del 60° periodo de sesiones de la Asamblea General, el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Ignacio Walker, afirmó que cuando los Estados son incapaces o no están dispuestos a actuar, la Organización no puede quedar indiferente. Según Walker, “La Responsabilidad de Proteger es una obligación moral que no podemos eludir”³¹.

Como se indicó más arriba, también México ha sido un fuerte impulsor del concepto. En esta línea, cabe destacar la intervención del Representante Permanente de México ante Naciones Unidas, embajador Claude Heller, durante el Tercer Debate Abierto del Consejo de Seguridad sobre la Protección de Civiles en Conflictos Armados, celebrado en Nueva York el 22 de junio de 2007:

“Uno de los resultados más importantes de la Cumbre de 2005 fue el reconocimiento del principio de responsabilidad por la comunidad internacional de proteger a las poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y los delitos de lesa humanidad...Mientras algunos Estados ven en este principio una continuación de prácticas intervencionistas, dirigidas a desestabilizar regímenes políticos, otros promueven su aplicación de manera selectiva, limitando el alcance de los casos significativos a sus intereses políticos. Por esta razón, es esencial que nos comprometamos a alcanzar nuevos acuerdos, que le den un contenido verdadero a un principio tan importante de una manera objetiva e imparcial...”³².

En relación con el bloque *bolivariano* -representado por Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela-, este se presenta como un férreo opositor en su apreciación sobre el mencionado concepto. Para tales países, la Responsabilidad de Proteger representa una estrategia geopolítica de Estados Unidos para intervenir en países según sus propios intereses a nivel global. Este grupo parte de una concepción contrapuesta a los intereses de dicha potencia, que consideran antagónicos con su soberanía y autodeterminación. Bajo este escenario, la postura de tales países (agrupados en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de

³⁰ En: ARREDONDO, R. Op. Cit. p. 261.

³¹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Minuta pública sobre la Responsabilidad de Proteger. Santiago, Chile, 2012.

³² INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, Extractos de Declaraciones de Gobiernos sobre la Responsabilidad de Proteger, Región Latinoamericana 2005-2007, p. 3. Disponible en <http://www.responsibilitytoprotect.org/files/R2P%20Declaraciones%20de%20gobiernos%20LatinoAmerica%202005-2007%20ESP.pdf> Recuperado en enero de 2014.

Nuestra América, ALBA) ha tendido a concebir un enfoque alternativo al respecto, el cual supone la necesidad de atacar las causas de fondo de las crisis y conflictos, como son la pobreza, la desigualdad y el subdesarrollo. En el fondo, cuestionando la existencia y consolidación internacional de la Responsabilidad de Proteger, se refirieron al uso político y selectivo que se hace de dicho concepto, que desconoce otro principio de mayor relevancia para la convivencia internacional, como es el respeto de la soberanía de los Estados y la no injerencia en asuntos internos. Como señala Alfredo Toro, bajo tal enfoque, la Responsabilidad de Proteger es apreciada simplemente como un nuevo mecanismo de intervención de los países imperialistas, actuando en virtud de sus propios intereses geopolíticos³³.

También el Presidente del 63º periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el exministro de Asuntos Exteriores de Nicaragua, señor Miguel d' Escoto –exsacerdote y sandinista- fue portavoz de este mensaje fuertemente soberanista y contrario a la Responsabilidad de Proteger. En el marco del Diálogo Temático sobre la Responsabilidad de Proteger, celebrado en julio de 2009 en Nueva York, Miguel d'Escoto se refirió a los riesgos que puede contraer la implementación de este principio al considerarlo selectivo y no equitativo, en tanto reflejaría los intereses de los miembros del Consejo de Seguridad, para intervenir según las estrategias de los miembros permanentes. Asimismo, D'Escoto señaló que el tema debe considerarse seriamente, en tanto “afecta a las obligaciones morales fundamentales que tenemos respecto de nuestros congéneres”.

Sin perjuicio de lo anterior, el entonces Presidente de la Asamblea General valoró el mencionado concepto como un desafío “a todos los que formamos parte de la comunidad internacional a que valoremos en toda su extensión nuestros avances morales. No solo nos obliga a declarar quiénes seríamos, sino también a mirar con sinceridad a quiénes somos hoy día”. Miguel d'Escoto siguió refiriéndose al respecto en los siguientes términos:

“Así pues, ¿por qué tantos de nosotros dudamos en asumir esta doctrina y sus aspiraciones? Ciertamente no es por indiferencia ante las dificultades de tantos cuantos sufren y cuantos pueden sufrir a manos de sus propios gobiernos. Recientes y dolorosas memorias relacionadas con el legado del colonialismo dan a los países en desarrollo razones fundadas para temer que motivos dignos de elogio puedan acabar siendo manipulados, una vez más, para justificar intervenciones arbitrarias y selectivas contra los Estados más débiles. Debemos tener en cuenta la falta de

³³ TORO, A. El concepto de Responsabilidad de Proteger: la perspectiva de la República Bolivariana de Venezuela y otros países en desarrollo. *Pensamiento Propio*, 35, 2012.

confianza que existe entre la mayoría de los países en desarrollo cuando se recurre al uso de la fuerza por razones humanitarias”³⁴.

La postura escéptica del bloque *bolivariano* con respecto al concepto se sostiene, entre otros argumentos, en base a las diferentes acciones fallidas provocadas por la intervención en países afectados por el genocidio, la depuración étnica, y los crímenes de guerra y lesa humanidad. Para esta agrupación existen diversos ejemplos que ilustran tanto la falta de respuesta -como lo fue ante el genocidio en Ruanda en 1994 y la depuración étnica en Bosnia en 1995- así como la adopción de medidas frustradas, como lo fue en Somalia el año 1993. Lo anterior, sin olvidar las graves consecuencias políticas y humanitarias derivadas de la intervención en Libia, que tuvo como efecto colateral la muerte de Gaddafi en octubre de 2011.

Especialmente representativas de esta posición contraria a los supuestos de la Responsabilidad de Proteger en América Latina, fueron las diversas declaraciones realizadas al respecto por el ex Presidente de Venezuela, el fallecido Hugo Chávez, histórico líder del denominado *eje bolivariano*. Con un argumento fuertemente antiimperialista y contrario a las tendencias de la globalización económica, Venezuela ha sido el portador de un discurso poderosamente apegado a las concepciones clásicas sobre la soberanía y la autodeterminación, como lo demuestra el siguiente fragmento de una alocución de Hugo Chávez al inicio de la cátedra Simón Bolívar, en la Universidad Nacional de Brasilia, el 6 de mayo de 1999:

“O nos unimos todos y nos reintegramos en un mundo que es uno solo, o seremos arrollados por la globalización nefasta, por esa globalización que impone, que domina, que orienta, que pretende que el mundo sea unipolar”³⁵.

Respecto de la Responsabilidad de Proteger en particular, el ex mandatario venezolano fue enfático, durante la apertura del 60° período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas -celebrada entre los días 14 y 16 de septiembre de 2005 en Nueva York- en que:

“...resulta imprescindible un nuevo orden político internacional, no permitamos que un puñado de países intente reinterpretar impunemente los principios del Derecho Internacional para dar cabida a doctrinas como la Guerra Preventiva, ¡vaya que nos amenazan con la guerra preventiva!, y la llamada ahora Responsabilidad de Proteger, pero hay que preguntarse quién nos va a proteger, cómo nos van a proteger... estos son conceptos muy peligrosos que van delineando el imperialismo,

³⁴ El discurso completo se encuentra disponible en http://www.un.org/es/ga/president/63/statements/r2p_panel_23jul09.shtml Recuperado en febrero 2014.

³⁵ EN: ARANDA, G. El proyecto Chávez (1999-2007). Participación, Isocracia e Integración Regional, Santiago, Editorial Universitaria, 2013, p. 210.

van delineando el intervencionismo y tratan de legalizar el irrespeto a la soberanía de los pueblos, el respeto pleno a los principios del Derecho Internacional y a la Carta de las Naciones Unidas deben constituir, señor Presidente, la piedra angular de las relaciones internacionales en el mundo de hoy, y la base del nuevo orden que propugnamos”³⁶.

Como es posible apreciar, esta postura es fuertemente escéptica respecto de la verdadera “legitimidad y objetividad de los protectores”³⁷. Es necesario igualmente plantear que tales argumentos han tenido continuidad con el gobierno de Nicolás Maduro, como se puede observar en las declaraciones de su Canciller, Rafael Ramírez quien, en un debate abierto celebrado en enero de 2015 en Naciones Unidas sobre protección de civiles en zonas de conflicto, advirtió que conceptos como la Responsabilidad de Proteger pueden ser usados por potencias occidentales para agredir a países de América del Sur. En el mismo tenor, señaló que:

“Venezuela reafirma la diferencia entre protección de civiles y la llamada Responsabilidad de Proteger, la primera ha sido gradualmente aceptada, universalizada y codificada en el Derecho Internacional, pero la segunda no es más que una declaración política sin consenso dentro de la ONU...” [el concepto] “contempla medidas militares contra la soberanía de un país sin su consentimiento, para poner fin a supuestas violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario”³⁸.

También Ecuador ha sido un marcado escéptico en torno a la temática de la Responsabilidad de Proteger. Las mayores preocupaciones de este país se refieren al uso preventivo de la fuerza y a las indefiniciones que existen al respecto, que dan lugar a diversas apreciaciones y asunciones por parte de los Estados. Es así que durante la Reunión Ministerial sobre la Responsabilidad de Proteger que se celebró con ocasión de la apertura del 68° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2013, este país planteó la necesidad de seguir discutiendo dicho concepto en el marco de la Asamblea General, con la finalidad de avanzar en una posición común y democrática en el seno de la comunidad internacional. Igualmente, calificó como “excelente” la propuesta de Brasil de la Responsabilidad al Proteger (*Responsibility While Protecting*) -que será analizada con mayor detenimiento más adelante-, señalando que debería servir de base de las futuras discusiones sobre el concepto. En el comunicado de

³⁶ La intervención completa se encuentra disponible en <http://www.aporrea.org/actualidad/a16699.html> Recuperado en enero de 2014.

³⁷ SALGADO, R. Op. Cit. p. 24.

³⁸ Véase la nota de prensa disponible en <http://www.avn.info.ve/contenido/venezuela-rechaza-uso-cualquier-excusa-para-justificar-intervenciones-extranjeras> Recuperado en enero de 2017.

prensa preparado por la Cancillería ecuatoriana sobre la mencionada reunión, se señala que:

“El Estado ecuatoriano reconoce que la Responsabilidad de Proteger a la población es intrínseca a la noción de la Soberanía de los Estados, pero rechaza la noción del uso preventivo de la fuerza como parte del concepto de la Responsabilidad de Proteger...En ese sentido sostiene que es incuestionable que el compromiso de la Comunidad Internacional para adoptar las medidas colectivas...solo puede darse por medio del Consejo de Seguridad y de conformidad con la Carta de la ONU. Cualquier uso de la fuerza, fuera de este marco, es ilegal e ilegítimo y constituye un mero acto de agresión contra un Estado Soberano...De igual manera sostenemos que la Responsabilidad de Proteger es un concepto que se encuentra todavía en proceso de análisis y discusión entre los Estados miembros de la Organización y solamente la Asamblea General de la ONU tiene la capacidad legal y la autoridad moral para avanzar en su definición. Las interpretaciones unilaterales que realice un Estado o un grupo de estados, no tienen fuerza obligatoria ni pasan de ser simples opiniones que algunos Países quieren utilizar como paraguas para justificar agresiones ilegítimas contra otros³⁹.

Por último, se encuentra la posición que Arredondo denomina *intermedia* o *ecléctica* de países como Brasil y Argentina⁴⁰. Para estos, existiría relativo consenso en torno a los pilares referidos a la anticipación de los Estados para proteger a sus poblaciones y a la reacción de la comunidad internacional para asistir a éstos, mediante la creación de mecanismos de alerta temprana, pero no en las acciones de respuesta de la comunidad internacional ante la falta de garantía de los Estados para resguardar el bienestar de las respectivas naciones.

La postura de Argentina es particular dentro del espectro regional. Esto, porque si bien desde un comienzo de las discusiones este país ha declarado su compromiso con la acción multilateral frente a las violaciones masivas de los derechos humanos, su apoyo al concepto no ha sido constante y firme, haciendo hincapié en la incomodidad y desconfianza que el mencionado concepto ha generado entre los países, particularmente a partir del ataque a Libia autorizado por el Consejo de Seguridad.

El año 2010 se celebraría en Naciones Unidas un diálogo temático orientado a analizar el Informe del Secretario General sobre las dimensiones relativas a la alerta temprana y la evaluación de la Responsabilidad de Proteger, el que concluyó sin la adopción de una resolución sobre la materia. Durante el encuentro, como señala Legler, los puntos de vista expresados por las delegaciones

³⁹ Véase el comunicado de prensa <http://cancilleria.gob.ec/ecuador-rechaza-el-uso-preventivo-de-la-fuerza-como-un-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger/> Recuperado en febrero de 2014.

⁴⁰ ARREDONDO, R. Op. Cit. p. 277.

intervinientes se podrían agrupar en tres posiciones: una de apoyo al concepto, dentro del marco de acción del Consejo de Seguridad (v.g. Reino Unido, Francia, China, Estados Unidos); otra de apoyo al concepto, pero indicando la necesidad de seguir discutiéndolo en el ámbito de la Asamblea General (v.g. Argentina, Brasil, República Checa, Italia); y aquellas delegaciones que, si bien no rechazan el concepto abiertamente, indican que de ninguna manera se debe utilizar en detrimento de la soberanía del Estado y del principio de no intervención (v.g. Cuba, Nicaragua, Venezuela, Irán). En dicha ocasión, como expresa el mismo autor, la posición argentina puso énfasis en tres aspectos esenciales: a) la necesidad del respeto de los derechos humanos; b) la alerta temprana y la evaluación; y c) la continuidad del compromiso internacional, a través de la Asamblea General. Junto con ello, el país señaló que el diálogo político entre los Miembros debía continuar, particularmente en lo relacionado en cómo implementar la estrategia, indicando que la acción de las Naciones Unidas debía ser complementada con los esfuerzos de mecanismos regionales o subregionales⁴¹.

Asimismo, durante el Debate Abierto de Naciones Unidas sobre la “Responsabilidad de Proteger: Prevención y Responsabilidad del Estado”, celebrado en Nueva York en septiembre de 2013, la Representante Permanente de Argentina ante la Organización, embajadora María Cristina Perceval, advirtió -refiriéndose particularmente al caso de Siria- que el concepto no se utilice para fundamentar acciones militares unilaterales, complementando que “...las acciones de las Naciones Unidas no pueden seguir objetivos políticos ajenos a la institución ni provocar más víctimas que las que aspira a proteger, eso afecta nuestra legitimidad”⁴². Pese a lo anterior, se debe aclarar que de ser un actor cauto en la materia, este país pasó a adoptar una posición de vanguardia, incorporándose prontamente al Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger.

Si bien Argentina puede clasificarse dentro de los países que apoyan la Responsabilidad de Proteger –teniendo asimismo una ingente participación en operaciones de paz-, pese a ello, su postura ha sido heterogénea y marcada por los vaivenes. Ello puede tener su origen en las interrupciones generales que ha tenido el desempeño exterior de dicho país que, pese a poseer atributos de potencia regional emergente, sobre la base de variadas capacidades y recursos de poder, como son la relevancia de su territorio y recursos naturales, se ha visto frecuentemente afectado por la falta de continuidad en sus políticas doméstica e internacional en el plano político y económico, a lo que se suman las debilidades estructurales de su sistema político lo que, a juicio del profesor José Morandé, ha

⁴¹ LEGLER, T. Op. Cit. p. 123.

⁴² Véase el comunicado de prensa disponible en <http://enaun.mrecic.gov.ar/content/la-argentina-advirti%C3%B3-en-naciones-unidas-para-que-el-concepto-crucial-de-%E2%80%9Cresponsabilidad-de-Recuperado en febrero de 2014.>

tenido un efecto relevante en la imagen exterior del país, muchas veces caracterizada por la “inestabilidad, desconfianza e imprevisibilidad”⁴³.

Brasil y la noción de la Responsabilidad al Proteger

Llegados a este punto, cabe detenerse en la postura asumida por Brasil, que de ser igualmente un actor moderado al respecto, cobró protagonismo en 2011 al promover el concepto de la Responsabilidad al Proteger (*Responsibility While Protecting*), particularmente a partir de los sucesos de Libia. A juicio de Adams, la posición calibrada de Brasil en la materia “alude a una capacidad potencial de unir a las voces del sur y del norte alrededor de una interpretación progresiva de la R2P”⁴⁴.

A este respecto, se debe señalar que la resolución 1973 del Consejo de Seguridad, de marzo de 2011, tuvo como resultado no previsto en el mandato el cambio del régimen libio, materia que suscitó un amplio debate internacional. Ante esta situación, el gigante sudamericano pasó a asumir una posición de liderazgo en el tema a nivel regional, planteando nuevas formulaciones. Como sostiene el profesor Gilberto Rodrigues:

“En medio de un silencioso malestar entre diversos gobiernos que estuvieron en desacuerdo con la forma en que la Resolución 1973 fue implementada -inclusive China y Rusia- el gobierno brasileño sorprendió con un llamado a la responsabilidad al proteger”⁴⁵.

De tal modo, Brasil en su rol de potencia emergente a nivel mundial, propuso una vía alternativa referente al curso de acción de la comunidad internacional en caso de que se presente cualquiera de las categorías enumeradas en el Documento Final del año 2005. La propuesta brasileña tiene por objeto la incorporación de un cronograma de acciones preventivas y reactivas para ser ejecutadas por parte de la comunidad internacional, que sirva como una herramienta legítima y anticipada ante el uso excesivo de la fuerza y las violaciones a los derechos humanos que se puedan ocasionar, producto del auxilio de los países ante la ausencia de protección de los Estados.

⁴³ Véase MORANDÉ, J. Política exterior de Chile y Argentina: dos opciones contemporáneas de inserción regional. En: MILET, P. y ARTAZA, M. Nuestros vecinos, Santiago, RIL Editores, 2007. p. 46.

⁴⁴ ADAMS, S. Op. Cit. p. 83.

⁴⁵ RODRIGUES, G. La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios. Pensamiento Propio, 35, 2012, p. 170.

La primera vez que la iniciativa brasileña apareció públicamente fue en un artículo del canciller Antonio Patriota, publicado en el periódico Folha de São Paulo el 1 de septiembre de 2011⁴⁶, afirmando que:

“...para Brasil, lo fundamental es que, al ejercer la responsabilidad de proteger por la vía militar, la comunidad internacional, además de contar con el correspondiente mandato multilateral, observe otro precepto: el de la ‘responsabilidad al proteger’. El uso de la fuerza solo puede ser utilizado como último recurso”⁴⁷.

Como se aprecia, el artículo se refería clara y críticamente a la acción de la OTAN en Libia. En el mismo tenor se refirió la expresidenta brasileña Dilma Rousseff, durante el Debate General de la Asamblea General el día 21 de septiembre de 2011. En la ocasión la presidenta impulsó el mencionado concepto en el terreno multilateral, poniendo un énfasis especial en el ámbito de la prevención, señalando que la diplomacia preventiva reduce los riesgos de conflicto armado y los costos humanos asociados a él.

Un mayor detalle de la noción propuesta por Brasil se encuentra en la Nota Conceptual *Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept*, presentada mediante una carta dirigida al Secretario General de Naciones Unidas, señor Ban Ki-moon, por la Representante Permanente de Brasil, embajadora Maria Luisa Ribeiro Viotti, el 11 de noviembre de 2011. Según explica el documento, la iniciativa de Itamaraty no pretende sustituir a la Responsabilidad de Proteger, sino más bien complementarla a través de la creación de reglas más claras en los temas más polémicos, como otorgar el máximo de protección antes de intervenir, máximo de cautela y *accountability* ante el Consejo de Seguridad al intervenir⁴⁸. La propuesta de Brasil plantea que la aplicación de los pilares debe ser consecutiva, aplicándose primero la prevención y responsabilidad de los Estados, luego la cooperación internacional, para culminar con el tercer pilar relativo a las medidas coercitivas⁴⁹.

En consecuencia, para Brasil la Responsabilidad de Proteger no responde adecuadamente al tema de las vías que debe asumir la comunidad internacional ante una situación de crisis, por cuanto:

“el uso de la fuerza siempre acarrea el riesgo de causar víctimas y diseminar la violencia y la inestabilidad. El hecho de que se ejerza con la intención de proteger a los civiles no hace menos trágicos los daños colaterales o la desestabilización

⁴⁶ Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0109201107.htm> Recuperado en diciembre de 2012.

⁴⁷ RODRIGUES, G. Op. Cit. p. 175.

⁴⁸ Un análisis más acabado de la noción de Responsabilidad al Proteger, puede verse en RODRIGUES, G. Loc. Cit.

⁴⁹ El documento se encuentra disponible en <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> Recuperado en enero de 2014.

no intencionada. El uso de la fuerza puede hacer más difícil alcanzar una solución pacífica”⁵⁰.

Es decir, el gigante sudamericano, al mismo tiempo que apoya la Responsabilidad de Proteger, plantea ciertas precauciones respecto de que sus argumentos puedan facilitar intervenciones que eventualmente puedan acarrear graves daños sobre la población civil afectada, dando lugar a nuevos ciclos de violencia y vulnerabilidad para la población, como fue el caso en Libia⁵¹. Asimismo, ha sido claro en señalar que el concepto solo debe abarcar los cuatro crímenes enunciados anteriormente, sin incorporar nuevas temáticas, como el SIDA, el cambio climático o los desastres naturales⁵². Como señala Arredondo, Brasil apoya una visión restrictiva en cuanto al uso de la fuerza, recalcando que su utilización debe ser como último recurso y con la aprobación del Consejo de Seguridad, de acuerdo al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas o, excepcionalmente, por la Asamblea General, en virtud de la Resolución 377⁵³.

La postura de Brasil ha sido variable, entre otros elementos, en función de las inclinaciones que ha seguido en materia de política exterior, especialmente considerando las aspiraciones que tiene dicho país en su rol de potencia emergente, lo que lo ha llevado a considerar un papel protagónico a la vez que conciliador en torno a la novedosa conceptualización sobre la Responsabilidad al Proteger. Aun así, y producto de los obstáculos que ha tenido la acogida del término, el tono de sus declaraciones en cuanto a su promoción ha ido decantando debido a diversas críticas y al desarrollo de diferentes sucesos conflictivos, como fue el caso de espionaje que sufrió Brasil durante 2013, los cuales han relegado a un segundo plano el interés por el avance de la Responsabilidad al Proteger.

Con esta novedosa conceptualización, el gigante sudamericano pretendía afianzarse en su rol de potencia emergente, de la mano de una proactiva participación en el terreno multilateral. La iniciativa brasileña, en el fondo, apuntaba a posicionar al país en una postura de relieve en el plano global, otorgando así una mayor visibilidad y legitimidad a su aspiración de alcanzar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como parte del G-4. En el mismo orden de ideas, la mencionada propuesta se enmarcaba en el activismo de Brasil como parte del mundo emergente, que de manera paulatina apunta a

⁵⁰ Estas ideas fueron expuestas, en el marco del 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la Representante Permanente de Brasil ante Naciones Unidas, María Luiza Ribeiro Viotti. Véase la nota de prensa disponible en <http://www.icndiario.com/2012/09/06/brasil-insto-a-que-exista-una-responsabilidad-al-proteger-a-los-paises-en-conflicto/> Recuperado en enero de 2014.

⁵¹ Véase SALGADO, R. Op. Cit. p. 22.

⁵² MARINELLO, J. Responsabilidad de Proteger. Deber-poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía. Colección de Investigación ANEPE N° 38, Santiago, 2016, pp. 77-78.

⁵³ ARREDONDO, R. La Responsabilidad de Proteger: la perspectiva latinoamericana. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 32 (16), 2014, p. 283.

favorecer un mundo multipolar, como lo expresa el protagonismo de dicho país en el seno del BRICS, IBSA y el G-20.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que el reciente cambio de gobierno en dicho país también ha impactado fuertemente en la presencia internacional brasileña, lo que igualmente ha afectado su posicionamiento ante variadas materias de discusión global.

En tal sentido, es necesario destacar que en un contexto político doméstico marcado por la crisis (donde han tenido un especial protagonismo los graves casos de corrupción), la agenda interna ha desplazado a la política exterior, lo que ha contribuido a un cierto ensimismamiento internacional del gigante sudamericano. Ello ha implicado, en primer lugar, la pérdida de protagonismo de Brasil en la agenda regional y global, afectando igualmente sus posibilidades de presentarse como un líder regional y, en segundo término, que la novedosa conceptualización sobre la Responsabilidad al Proteger también haya perdido fuerza en el plano multilateral.

CONCLUSIONES

Como se ha planteado en el desarrollo de este trabajo, el concepto de la Responsabilidad de Proteger no cuenta con el consenso de la comunidad internacional. Del mismo modo, a nivel regional pueden visualizarse diferentes posturas, las cuales expresan la diversidad ideológica y política en la región de América Latina, que no ha logrado aunar una postura común y coherente en la materia. Desde luego, las dificultades que existen para la adopción de una visión representativa de la región dificulta el avance del concepto de la Responsabilidad de Proteger, en su institucionalización política y jurídica.

El ex Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en su informe final a la Asamblea General sobre la Responsabilidad de Proteger de 2016, plantea un escenario bastante sombrío sobre el futuro del concepto y de las acciones que se emprendan bajo su amparo. En este plano, señala que existen a lo menos tres asuntos que deben superarse para la correcta implementación de esta idea. Primero, a su juicio, se aprecia un alarmante desdeño de los principios fundamentales del derecho internacional. Además, aunque existe apoyo al concepto de parte de muchos Estados, ello no se ha traducido en un suficiente soporte a las estrategias de prevención, ni siquiera en los casos en que se han determinado de forma fidedigna amenazas inminentes para las poblaciones. Cita al respecto el caso de Siria, en donde el riesgo de que se cometieran crímenes atroces era evidente a principios de 2011, pero el Consejo de Seguridad no pudo recabar un nivel suficiente de voluntad o consenso para detener la espiral negativa que llevaba a la violencia sistemática. Finalmente, señala la responsabilidad de *terceros Estados* que, propiciando crímenes atroces:

“...han llegado al extremo de hacer uso de la fuerza para ayudar a entidades responsables de violaciones sistemáticas y generalizadas que pueden equivaler a crímenes atroces. Otras han suministrado las armas empleadas para cometer esos crímenes, han mirado a otro lado para no ver su comercialización y transporte o han ejercido su influencia política para proteger a los autores”⁵⁴.

Lamentablemente, en general esas “terceras partes” son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con la posibilidad de bloquear cualquier iniciativa que de allí surja, imposibilitando la protección de las personas. Con esta paradoja política en el seno mismo del órgano supremo de mantención de la paz y seguridad global, basada en intereses particulares antes que en intereses comunes, no es de extrañar que existan notables diferencias entre los países de la región de América Latina.

Pese a ello, éstas no debieran constituirse en un obstáculo para discutir el tema de la Responsabilidad de Proteger, sino en un aliciente de un fructífero y diverso diálogo, que lleve a la región a afinar posiciones ante un tema especialmente sensible, atendido el importante lugar que ha tenido el intervencionismo a lo largo de la historia latinoamericana. Respetando las diversidades, es necesario que la región alcance consensos mínimos que permitan a la zona incrementar su protagonismo en las discusiones de la comunidad internacional sobre cuestiones tan trascendentes y estratégicas para la convivencia internacional, como es el concepto de la Responsabilidad de Proteger, un tema de cardinal relevancia para el resguardo de dos temas pilares de Naciones Unidas desde sus orígenes, como son los derechos humanos y la paz y seguridad internacionales.

Los últimos sucesos políticos mundiales demuestran la necesidad de avanzar hacia soluciones multilaterales, en el marco de un derecho internacional acorde con los nuevos tiempos. Ello resulta particularmente evidente al observar la compleja situación del Medio Oriente, específicamente Siria; el comportamiento exterior de Corea del Norte, que tiene al mundo sumido en un continuo ataque de nervios ante la permanente amenaza de hacer uso de armas de destrucción masiva; así como la conducta exterior que exhibe la nueva política exterior de Estados Unidos, bajo el gobierno de Donald Trump. Ello, contextualizado en un mundo que, desde diversos sectores, se ha planteado que estaría entrando en una “Nueva Guerra Fría”, donde también Rusia está buscando recuperar su antiguo estatus de superpotencia, presionado por una situación doméstica marcada por el estancamiento económico y demográfico.

El mundo parece entrar en un espiral de conflictos marcado por la incertidumbre, donde el derecho internacional y el multilateralismo parecen los huérfanos

⁵⁴ El Informe del Secretario General se encuentra disponible en [http://www.responsibilitytoprotect.org/SG%20Report%202016-%20Mobilizing%20collective%20action-%20the%20next%20decade%20of%20the%20responsibility%20to%20protect%20\(SPANISH\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/SG%20Report%202016-%20Mobilizing%20collective%20action-%20the%20next%20decade%20of%20the%20responsibility%20to%20protect%20(SPANISH).pdf) Recuperado en enero de 2017.

nos principales, como lo demuestra el ataque aéreo realizado por Estados Unidos en Siria a principios de abril de 2017, que involucró el uso de misiles Tomahawk sobre la base militar de Shayrat, en respuesta a la utilización de armas químicas por parte del régimen de Bashar al Assad⁵⁵.

El caso sirio es un ejemplo palmario de la inacción a que está sometido el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Y ello resulta particularmente grave considerando que, desde diversos sectores, se ha intentado sustentar el señalado bombardeo de Estados Unidos bajo los principios de la Responsabilidad de Proteger. Ante este escenario mundial, el debate sobre esta novedosa noción del Derecho Internacional parece particularmente necesario y actual.

Si América Latina quiere tener una voz en el mundo actual, caracterizado por el multipolarismo, no puede adoptar una posición pasiva y fragmentada. Ello exige avanzar en posiciones comunes ante variadas materias, particularmente en el plano de la paz y seguridad internacionales. Al momento en que se escriben estas líneas, la realidad regional tampoco parece la más auspiciosa, con el anuncio venezolano de retirarse de la Organización de Estados Americanos (OEA), acusándola de intervencionismo. Según ha señalado al respecto la canciller de Venezuela, Delcy Rodríguez, “el retiro de Venezuela no es coyuntural, tiene que ver con la dignidad de nuestro pueblo y la doctrina bolivariana, que promueve el no intervencionismo y defiende la igualdad soberana de los Estados”⁵⁶.

Como se aprecia, las nociones más tradicionales sobre la soberanía westfaliana siguen teniendo fuerza y arraigo en América Latina. Sin perjuicio de ello, con el objeto de favorecer su plena inserción internacional, la región debería demostrarse abierta a las formulaciones modernas del Derecho Internacional, como lo es la noción de la Responsabilidad de Proteger, participando proactivamente de los debates y apoyando las nacientes normas e instituciones del dinámico multilateralismo global de la actualidad, como una forma práctica de proyectar su poder a nivel internacional, incrementando su prestigio y legitimidad en el mundo. Solo de esta manera América Latina avanzará hacia una posición de constructor de normas a nivel internacional, en el multipolarismo que paulatinamente se está delineando en el mundo.

⁵⁵ Véase RIQUELME, J. Nuevos vientos en la política exterior de Estados Unidos: Trump y Putin ante los factores Siria y Ucrania. Columna de opinión, 13 abril de 2017, Centro de Estudios, Formación e Información de América Latina (CEFIAL, Italia). Disponible en <http://www.panoramical.eu/politica/nuevos-vientos-la-politica-exterior-estados-unidos-trump-putin-ante-los-factores-siria-ucrania-jorge-riquelme-rivera/> Recuperado en abril de 2017.

⁵⁶ Véase la nota de prensa “Venezuela anuncia su salida de la OEA”, 27 abril 2017. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2017/04/27/59012433468aeb5c158b4571.html> Recuperado en mayo de 2017.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, S. América Latina y la Responsabilidad de Proteger. *Perspectiva*, 28, 2012.
- ARANDA, G. El proyecto Chávez (1999-2007). Participación, Isocracia e Integración Regional, Santiago, Editorial Universitaria, 2013.
- ARREDONDO, R.; RODRIGUEZ, G.; y SERBIN, A. Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2011.
- ARREDONDO, R. Intervención humanitaria y Responsabilidad de Proteger ¿Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?, Buenos Aires, Catálogos, 2012.
- ARREDONDO, R. La Responsabilidad de Proteger: la perspectiva latinoamericana. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 32 (16), 2014.
- ASSIS DE ALMEIDA, G. Soberanía, Cosmopolitismo e o direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), *Política Externa*, 15 (1), 2006.
- ANAYA, V. África y la Corte Penal Internacional. Logros y desafíos. Las situaciones de Darfur, Kenia y Libia. Trabajo de Fin de Grado, Facultad de Derecho, Universidad de Málaga, 2015. Disponible en <http://www.observatoriodeconflictos.uma.es/wp-content/uploads/2015/07/tfgva.pdf> Recuperado en enero de 2017.
- AVEZOV, X. Responsibility while protecting' are we asking the wrong questions?, Columna de opinión para SIPRI, 30 enero 2013. Disponible en <https://www.sipri.org/node/409> Recuperado en abril de 2017.
- COHEN, R. The Responsibility to Protect: Human Rights and Humanitarian Dimensions. Columna de opinión para The Brookings Institution, 20 febrero 2009. Disponible en <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-responsibility-to-protect-human-rights-and-humanitarian-dimensions> Recuperado en abril de 2017.
- DÍAZ, C. La Responsabilidad de Proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 24, 2012. Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num24/articulos/responsabilidad-proteger-derecho-internacional-contemporaneo-entre-lo-conceptual-practica-internacional> Recuperado en junio de 2017.

- EVANS, G. y SAHNOUN, M. The Responsibility to Protect, *Foreign Affairs*, 81 (6), 2002.
- GARRETÓN, R. El concepto de la Responsabilidad de Proteger, 2015. Disponible en http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2015/05/m25b_CONCEPTO-DE-RESPONSABILIDAD-DE-PROTEGER.pdf Recuperado en enero de 2017.
- IGNATIEFF, M. El Honor del Guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna. Madrid, Taurus, 1999.
- INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Extractos de Declaraciones de Gobiernos sobre la Responsabilidad de Proteger. Región Latinoamericana 2005-2007. Disponible en <http://www.responsibilitytoprotect.org/files/R2P%20Declaraciones%20de%20gobiernos%20LatinoAmerica%202005-2007%20ESP.pdf> Recuperado en enero de 2014.
- JONES, B. PASCUAL, C. y STEDMAN, J. Power & Responsibility. Building international Order in an Era of Transnational Threats, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2009.
- LEGLER, T. Las instituciones regionales y la Responsabilidad de Proteger: El eje presidencialista. p. 70. En La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina. *Pensamiento Propio*, 35, 2012.
- LUCCI, J. La Responsabilidad de Proteger y los intereses de los 5 Miembros Permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria. *Pensamiento Propio*, 35, 2012.
- MARINELLO, J. Responsabilidad de Proteger. Deber-poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía. Colección de Investigaciones ANEPE N° 38, Santiago, 2016.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Minuta pública sobre la Responsabilidad de Proteger, Santiago, Chile, 2012.
- MORANDÉ, J. Política exterior de Chile y Argentina: dos opciones contemporáneas de inserción regional. En: MILET, P. y ARTAZA, M. Nuestros vecinos, Santiago, RIL Editores, 2007.
- MUÑOZ, H. La Responsabilidad de Proteger: Tres pilares y cuatro crímenes, *Discusiones Públicas*, 1 (1), 2010.
- ORCHARD, P. The evolution of the responsibility to Project: at a crossroads?, *International Affairs*, 88 (2), 2012.

- RIQUELME, J. Nuevos vientos en la política exterior de Estados Unidos: Trump y Putin ante los factores Siria y Ucrania. Columna de opinión, 13 abril de 2017, Centro de Estudios, Formación e Información de América Latina (CEFIAL, Italia). Disponible en <http://www.panoramical.eu/politica/nuevos-vientos-la-politica-exterior-estados-unidos-trump-putin-ante-los-factores-siria-ucrania-jorge-riquelme-rivera/> Recuperado en abril de 2017.
- RODRIGUES, G. La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios, *Pensamiento Propio*, 35, 2012.
- SALGADO, R. Responsibility to Protect as a Norm under Construction: The Divergent Views from the South. *LASAforum*, XLVII, 2, 2016.
- SERBIN, A. y SERBIN P., A. Latin America and the Responsibility to Protect: Divergent Views from the South?, *Pensamiento Propio*, 41, 2015.
- SERRANO, M. La Responsabilidad de Proteger. Columna de opinión en el diario *El País*, 24 de julio de 2009.
- TOKATLIÁN, J. y RUSSELL, R. De la autonomía periférica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21, 2003.
- TORO, A. El concepto de Responsabilidad de Proteger: la perspectiva de la República Bolivariana de Venezuela y otros países en desarrollo. *Pensamiento Propio*, 35, 2012.
- TULCHIN, J. y ESPACH, R. América Latina en el nuevo sistema internacional: la necesidad del pensamiento estratégico. En su: *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Barcelona, Bellaterra, 2004.
- UNASUR. Tratado Constitutivo. Disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45568/UNASUR_-_Tratado_Constitutivo_de_la_Uni%C3%B3n_de_Naciones_Suramericanas__10_p._.pdf?sequence=3 Recuperado en abril de 2017.

Uso de la Fuerza: ¿Conflicto entre la prohibición de su uso y la validez de la legítima defensa preventiva en el contexto de la lucha contra el terrorismo organizado?

Matías N. Dutra Cetusic

USO DE LA FUERZA: ¿CONFLICTO ENTRE LA PROHIBICIÓN DE SU USO Y LA VALIDEZ DE LA LEGÍTIMA DEFENSA PREVENTIVA EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO ORGANIZADO?[∞]

MATÍAS N. DUTRA CETUSIC*

RESUMEN

El autor analiza la regulación imperante en materia del uso de la fuerza, desde la perspectiva del Artículo 51 CNU en relación a la prohibición general del Artículo 2.4 CNU, con especial énfasis en el conflicto doctrinario existente a raíz de la dualidad interpretativa del Artículo 51 CNU, ofreciendo una mirada al problema. Al respecto, se confrontan las teorías que justifican modalidades anticipatorias unilaterales con motivo de la lucha contra el terrorismo organizado, las que encontrarían eventual sustento en la norma consuetudinaria del derecho inmanente a la legítima defensa.

Palabras clave: *Uso de la fuerza, legítima defensa, Artículo 51, legítima defensa anticipatoria, guerra preventiva, terrorismo.*

USE OF FORCE: CONFLICT BETWEEN THE PROHIBITION OF ITS USE AND THE VALIDITY OF PREVENTIVE SELF-DEFENSE IN THE CONTEXT OF THE FIGHT AGAINST ORGANIZED TERRORISM?

ABSTRACT

The author analyzes the prevailing regulation on the use of force, from the perspective of Article 51 of the UN Charter related to the general prohibition of Article 2.4 UN Charter, with special emphasis on the existing doctrinal conflict due to the interpretive duality of the above mentioned Article 51 C, offering an approach to the problem. In

* Estudiante en Quinto año de Derecho en la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Realizó una pasantía de Investigación en Loyola University Chicago, Law School, durante el año 2016 donde investigó la temática bajo análisis, realizando trabajo de campo y entrevistándose con los académicos: Thomas M. Haney (Professor), Alan Raphael (Associate Professor) Andrew Coleman (Research assistant of Professor John C. Dehn). Agradecimientos a la Facultad de Derecho UAH y en especial a los Profesores: Álvaro Arévalo Cunich, Hugo Rojas Corral, Juan Luis Modolell, Raúl Campusano, Macarena Rodríguez Atero. Finalmente, especiales agradecimientos a: Javiera Canales Pino. Las traducciones son libres y han sido realizadas por el autor. matiascetusic@hotmail.com

[∞] Fecha de recepción: 310317
Fecha de aceptación: 310517

that regard, the theories that justify unilateral anticipatory modalities in the fight against organized terrorism are confronted, in order to eventually find support in the customary law of the inherent right to self-defense.

Key words: *Use of force, self-defense, Article 51, anticipatory self-defense, preventive war, terrorism.*

1. PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA

La regulación del uso de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas tuvo como antecedente más próximo a la Convención de la Liga de Naciones del 28 abril 1919¹, principalmente en los artículos 11 y 12, instaurando delimitaciones serias al recurso de la guerra entre Estados, sin embargo, en su esencia, solo se trataba de una dilación del uso de la guerra² y no de una prohibición general³.

Otro antecedente se encuentra en el pacto Briand-Kellog o “Tratado General para la renuncia de la guerra”, este instrumento intentó delimitar la amenaza y el uso de la fuerza mediante el artículo 1º y otras disposiciones. Sin embargo, la terminología empleada para codificar la prohibición se refería al uso de la fuerza concebida dentro del contexto de una guerra, restringiendo, por lo tanto, dicha interpretación solo a situaciones de conflicto armado declarado, generando con ello una falencia que fue aprovechada por diversos Estados, al emplear la fuerza en contra de otros Estados sin existir un estatus de guerra declarado⁴.

Es en este contexto donde la Carta de las Naciones Unidas se hace cargo de los errores de sus predecesores, incorporando en el precepto prohibitivo la terminología “*amenaza o uso de la fuerza*” en desmedro del concepto de “*guerra*”⁵

¹ Cfr. BROWNIE, Ian. *International Law and the use of force by states*. New York, Oxford Clarendon Press, 1981. pp. 55-66 mayor despliegue respecto a la regulación desarrollada por la Liga de Naciones y a la brecha terminológica en cuanto a la delimitación del concepto “guerra”; también DINSTEIN, Yoram. *War aggression and self-defense*. 4th ed. New York, Cambridge University Press, 2005. pp. 80-82.

² DÖRR, Oliver. *Prohibition of use of force*. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [en línea] [consulta: 16 septiembre 2016] disponible en <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e427?rskey=TJR6rj&result=11&prd=EPIL>>

³ Cfr. ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Público*. GIMENEZ Artigues, Fernando (ed.) Barcelona, ediciones Ariel, 1966. pp. 473-475; VERDROSS, Alfred. *Derecho Internacional Público*. 3ª edición, TRUYOL Y SERRA, Antonio (ed.) Madrid, Aguilar, 1961. pp. 45-48.

⁴ SHUBISZEWSKI, K.J. *Uso de la fuerza por parte de los Estados. Seguridad Colectiva. Derecho de Guerra y de Neutralidad*. En: SORENSEN, Max. (ed.) *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. pp. 681-685.

⁵ OPPENHEIM, L. *International Law a treatise, disputes war and neutrality*. 7ª edición, LAUTERPACHT. H (ed.) Gran Bretaña, Longmans, 1952 vol. 2, pp. 202-203. Al respecto el autor señala como aproximación al término guerra de la siguiente manera “es una contienda entre dos o más Estados mediante el uso de sus fuerzas armadas, con el propósito de sobrepasar en poder a su contraparte e imponer las condiciones de paz que el vencedor estime convenientes”. Finalizando con la mención de que la guerra es un hecho reconocido, regulado en muchos puntos pero no establecida por el derecho internacional. Esta concepción de guerra dice relación con los planteamientos de autores como Vattel, Phillimore, Twiss, Bluntschli y

usado en los instrumentos que la antecedieron⁶, incorporando así hipótesis del uso de la fuerza que no han de constituir guerra propiamente tal⁷.

La Carta de las Naciones Unidas es complementada, en la regulación del uso de la fuerza por la “*Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation*”⁸ adoptada por consenso entre los Estados. Si bien este último instrumento no constituye una fuente del derecho internacional propiamente tal, -según lo establecido en el artículo 38 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia-, es aceptado generalmente como una fuente parte de la construcción de la costumbre internacional en cuanto a lo que la prohibición del uso de la fuerza refiere⁹.

El artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas (en adelante CNU), *prima facie* evidencia una construcción amplia de la prohibición de amenaza o uso de la fuerza, abandonándose la restricción del concepto de guerra como único elemento prohibido, para pasar a una estructuración que contemple una mayor cantidad de hipótesis. Estableciéndose de esta forma, una prohibición general a la amenaza o uso de la fuerza¹⁰, que permite abarcar un espectro más amplio de situaciones o conductas contrarias a la CNU y sus principios.

Resulta igualmente necesario referirse a la naturaleza de la norma prohibitiva en cuestión, con el objeto de determinar el alcance de la norma concebida en términos amplios, existiendo un aceptable consenso, -tanto en la doctrina como en la práctica internacional-, respecto a su doble naturaleza: Por un lado, se concibe como una norma convencional emanada de la CNU, mientras que por otra parte se le considera costumbre de derecho internacional¹¹, produciendo por esta última vía sus efectos respecto de la comunidad global, independientemente de tratarse o no de Estados signatarios de la CNU.

Bulmerincq con anterioridad al tratado general de renuncia a la guerra, en desmedro de una concepción más actual del término.

⁶ SHUBISZEWSKI, K.J Op. Cit. p. 685.

⁷ Véase U.S Department of Defense en su “Law of War Manual” de junio del 2015 (actualizado mayo 2016) que sintetiza el concepto en comento y sus variables desde la perspectiva estadounidense, referencia pp. 18-20. Para un análisis histórico del término guerra y su evolución referirse a los siguientes autores: OPPENHEIM, L. Op. Cit. Nm 55-56; DINSTEIN, Yoram Op. Cit. pp. 3-15.

⁸ UNGA Res. 2625, Annex, 25 UN GAOR 25th sess, Supp. N°28 UN doc. A/5217(1970) 121, Documento accesible en <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

⁹ CURRIE, John H., FORCESE, Craig. y OOSTERVELD, Valerie. International Law: doctrine practice and theory. Toronto, Irwin Law, 2007. pp. 833-834.

¹⁰ Véase a MARTÍNEZ-VARGAS, Juan-Ramón y MATEUS-RUGELES, Andrea. El terrorismo como elemento generador de la mutación de la figura de la agresión. Efectos evolutivos o involutivos en el derecho internacional. Opinión jurídica [en línea]. 2011, vol.10 (19) pp. 155-170. [Consulta: 6 diciembre 2016] disponible en <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302011000100009&lng=en&nrm=iso> En pp. 159-160 autores señalan que el artículo 2(4) CNU no prohíbe el uso de la fuerza entre Estados sino que establece los presupuestos de legitimidad para dicho actuar.

¹¹ DÖRR, Oliver. Op. Cit. Nota 3 Nm 9; también SHAW, Malcolm N. International Law. 4th ed. Cambridge, Cambridge University Press, 1997. p. 781.

Si bien la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia¹² (en adelante CIJ), tiende a considerar ambas reglas como iguales entre sí, en cuanto a su imperio y contenido refiere¹³, esta última reconoce diferencias únicamente respecto del contenido de la figura de “self-defense” del artículo 51 CNU como excepción a la prohibición¹⁴.

Al trasladar la calidad de la norma de *ius cogens* al ámbito de la prohibición del uso o amenaza de la fuerza, la comisión redactora del proyecto de la Convención de Viena tuvo en mente como norma de dicha cualidad al precepto contemplado en el artículo 2.4 CNU en su faceta entre Estados¹⁵, opinión que fue reafirmada en la sentencia de la CIJ respecto a Nicaragua en 1986, al ser citada específicamente en la opinión separada del presidente Nagendra Singh, quien manifestó que la prohibición del uso de la fuerza pertenece al ámbito del *ius cogens*¹⁶. En este sentido, dicha naturaleza cobra relevancia a la hora de enfrentar conflictos con normas de inferior jerarquía, prevaleciendo la norma de *Ius Cogens* por sobre las normas convencionales o la propia costumbre.

Una vez delimitada la naturaleza del artículo 2.4 CNU debemos remitirnos brevemente al término “fuerza”¹⁷ para los efectos de la prohibición general, vocablo que ha de ser entendido en el contexto de la Carta de Naciones refiriéndose únicamente a la fuerza armada o militar¹⁸. Dicha fuerza ha de ser dirigida contra: la soberanía, independencia política o contra la integridad territorial de cualquier Estado¹⁹. Sin embargo, el artículo 2(4) CNU no es taxativo en las formas de emplear la fuerza ya mencionadas; por el contrario, ejemplifica con dos situaciones expresas sin tratarse en caso alguno de una norma con *numerus clausus*²⁰. Este enfoque amplio contemplado en la prohibición en cuanto al término fuerza, subsume a los ataques directos como a los indirectos en contra de otro Estado; es decir, tanto la acción militar materializada en el uso de fuerzas armadas propias como su versión indirecta mediante el empleo de mercenarios o bandas armadas

¹² En *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua [Jurisdiction and Admissibility]* para. 73; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua [Merits]* paras 187–190; *Israeli Wall Advisory Opinion [Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory]* para. 87

¹³ DÖRR, Oliver. Op. Cit. para 9.

¹⁴ DINSTEIN, Yoram Op. Cit. p. 96.

¹⁵ *Ibidem*. Op. Cit. p. 100.

¹⁶ *Ibidem*. Op. Cit. p. 100; DÖRR, Oliver. Op. Cit. Nm 32.

¹⁷ Véase BROWNLIE, Ian. Op. Cit. pp. 361-365 para análisis de concepto fuerza y amenaza del uso de la fuerza, también SHAW, Malcolm N. Op. Cit. pp. 782-785.

¹⁸ DÖRR, Oliver. Op. Cit. Nm 11; en el mismo sentido BROWNLIE, Ian. *Ibid.* pp. 361-362.

¹⁹ El uso de la fuerza armada en contra de individuos o grupos armados no contraviene la prohibición del uso de la fuerza del Art 2(4) CNU, que contempla al ámbito de la prohibición desde la perspectiva de la relación entre Estados. En esa línea argumenta DÖRR, Oliver. Op. Cit. *Ibid.* Nm 21-26.

²⁰ DÖRR, Oliver. *Ibid.* Nm 13-14.

controladas por la nación agresora²¹, configurándose un espectro prohibitivo amplio en cuanto a dichas conductas refiere.

2. EXCEPCIONES A LA PROHIBICIÓN ARTÍCULO 2(4) CNU

La norma del artículo 2(4) ha tratado de excluir el recurso armado en su totalidad en la relación de los Estados entre sí, restringiendo su uso válido a circunstancias específicas, quedando definidas en la propia Carta de Naciones bajo dos modalidades:

a) La primera de ellas refiere al mecanismo colectivo de seguridad contemplado en los artículos 39 y ss. de la CNU bajo la supervisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante CSNU) empleado en concordancia con los principios guías de la CNU, como mecanismo de ejecución de las disposiciones del capítulo VII CNU.

b) Una segunda excepción queda entregada por el derecho inmanente de legítima defensa contemplada en el artículo 51 CNU, integrada por la legítima defensa individual o colectiva.

Respecto a la primera hipótesis, es decir, acciones de ejecución bajo el capítulo VII CNU, contemplado en los artículos 39 y ss., existe un amplio margen de control por parte del CSNU a la hora de determinar la procedencia de la fuerza como forma de responder ante una agresión internacional. La construcción del artículo 39 CNU conforma a su vez tres hipótesis o figuras que han de ser sancionadas por el CSNU²², hállese de la amenaza a la paz²³, quebrantamiento de la paz y el acto de agresión respectivamente. Respecto a la existencia de amenaza a la paz hemos de señalar inicialmente que existe un alto grado de indeterminación en el concepto, siendo difícil diferenciar una conducta potencial de amenazar el estatus de paz respecto de una amenaza a la paz propiamente tal²⁴.

Ante una situación que sea considerada potencialmente como una amenaza a la paz, el CSNU podrá establecer medidas provisionales en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 CNU, podrá adicionalmente imponer, autorizar o reco-

²¹ *Ibíd.* Nm 15-17.

²² BROWNLIE, Ian. *Op. Cit.* pp. 333-334, el autor hace referencia al rol de la Asamblea General en cuanto a la determinación de una amenaza a la paz, manifestando la existencia de una discusión doctrinal al respecto, donde una parte de la doctrina atribuye a la Asamblea General un rol supletorio, mientras que dotan al CSNU de un rol principal en la determinación de la amenaza en virtud de la concatenación de los artículos 5, 24, 39, 50, 53, 99 y 106 CNU. Otra parte de la doctrina señala que la Asamblea General posee las facultades de determinar una amenaza en base a la resolución de dicha entidad "Uniting for peace" del 3 de noviembre de 1950, que para estos efectos le conferiría dicha potestad.

²³ *Cfr. THE CHARTER of the United Nations a commentary* por Bruno Simma (ed.) "et al". New York, Oxford University Press, 1994. pp. 610-612 Nm 16-23; GAZZINI, Tarcisio. *The changing rules on the use of force in international law.* Manchester, Juris Publishing Manchester University Press, 2005. pp. 31-35.

²⁴ SIMMA, Bruno "et al". *Op. Cit.* p. 610 Nm 16; GAZZINI, Tarcisio. *Ibíd.* p. 8.

mendar las medidas de los artículos 41 y 42 CNU y finalmente como *última ratio* el artículo 43 CNU como instrumento para la aplicación de la fuerza, en cuanto a la conformación de una fuerza militar internacional *ad hoc* o autorización a otros Estados²⁵ su uso como respuesta al ilícito. Sin embargo, en los hechos la figura del artículo 43 no tiene aplicación práctica²⁶ en razón de la naturaleza política del propio CSNU, además de la dificultad de conformar una fuerza multinacional en base a un organismo que carece de un cuerpo armado permanente para dichos efectos, dependiendo exclusivamente de las fuerzas de sus Estados miembros.

De lo anteriormente señalado se desprenden las amplias facultades del CSNU para determinar el contenido de la voz “amenaza a la paz” participando de forma subsidiaria en dicho proceso la Asamblea General²⁷, en situaciones donde el CSNU no actúe de forma oportuna (ej. situación de Veto por parte de un miembro permanente) ante una conducta subsumible a la voz “amenaza a la paz”, existiendo en este sentido una suerte de cláusula abierta más que un concepto legal predefinido de la voz “amenaza a la paz”²⁸, contenido que como ya fue mencionado ha de ser dotado de sentido por el propio organismo atendiendo a las circunstancias caso a caso²⁹. Las subsecuentes hipótesis que pueden ser consideradas dentro de la concepción de “amenazas a la paz” quedan reflejadas en la práctica del CSNU en la materia³⁰, siendo procedente señalar que se trata de una causal de aplicación genérica³¹.

Respecto a la voz “Brecha o quebrantamiento de la paz” como segunda hipótesis del artículo 39 CNU, señalaremos inicialmente que el término resulta ser

²⁵ Cfr GREEN, Leslie C. *The contemporary law of armed conflict*. 3ª ed. Manchester, Manchester University Press. 2008. pp. 371-377, para mayor información en cuanto a las operaciones de Naciones Unidas en el contexto del artículo 43 CNU.

²⁶ Véase a FRANCK, Thomas M. *Terrorism and the right of Self-defense*. *The American Journal of International Law* [en línea] Octubre 2011, Vol. 95 (4):839-843. [consulta: 22 enero 2017] disponible en <<http://www.jstor.org/stable/2674629>> p. 839.

²⁷ DE WET, Erika. *Threat to peace*. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [en línea] [consulta: 16 septiembre 2016] disponible en <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e374>> Nm 3.

²⁸ DE WET, Erika. Op. Cit. Nm 4. DE WET señala que la práctica del CSNU tiende a dotar de contenido a la voz “amenaza a la paz” mediante la consolidación de la práctica de dicho organismo.

²⁹ *Ibíd.* Nm 7-8.

³⁰ *Ibíd.* Nm 11-12 se hace especial referencia a la negación de extradición de terroristas de Libia en UNSC/Res/748 (31 marzo 1992) y UNSC/Res/883 (11 noviembre 1993) a raíz del atentado en Lockerbie y UTA como una amenaza a la paz, en el mismo sentido se trata la situación de rechazo de la solicitud de extradición de terroristas sudaneses a Egipto en UNSC/Res/1044(31 enero 1996) y UNSC/Res/1054 (26 abril 1996); finalmente la negación de extradición de Osama bin Laden en UNSC/Res/1267 (15 octubre 1999) y UNSC/Res/1333 (19 diciembre 2000). La práctica del CSNU deja en evidencia que dentro de la concepción de amenazas a la paz no solo se contemplan hipótesis de conductas entre Estados, por el contrario se incluye como amenazas a situaciones directamente relacionadas al ámbito del terrorismo globalizado.

³¹ DE WET, Erika. Op. Cit. Nm 21-23.

más acotado³² que la expresión genérica de “amenaza a la paz”, donde el CSNU determinará la existencia de una presunta conducta catalogable como uso de fuerza armada³³. Sin embargo, la práctica del CSNU no ha esclarecido con certeza el contenido de este concepto que ha sido utilizado solo en cuatro ocasiones a lo largo de la historia de las Naciones Unidas³⁴.

Finalmente, la última hipótesis contenida en el artículo 39 CNU es la conducta de “agresión” en contra de otro Estado, concepto que en sí mismo reviste las mismas dificultades interpretativas que las otras hipótesis. En efecto, el concepto de agresión es una construcción antigua en el derecho internacional, que antecede a los pactos y convenciones de prohibición de la guerra que caracterizaron al siglo XX, sin embargo, desde sus inicios, se trató de un concepto indeterminado en contenido y alcance, por lo que era empleado a discreción y voluntad del Estado que invocaba la afectación de su territorio, posesiones ultramarinas, etc.³⁵.

El desarrollo del concepto agresión adquirió mayor relevancia durante el propio siglo XX³⁶, alcanzando mayor grado de consolidación al momento de la creación de la Carta de las Naciones Unidas³⁷. Sin embargo, la indeterminación del concepto logró mantenerse como una constante toda vez que la doctrina discute su significado hasta nuestros días³⁸, siendo el antecedente más signifi-

³² SIMMA, Bruno “et al”. Op. Cit. p. 609 Nm 9-11 el autor señala que existe una brecha o quebrantamiento de la paz cuando existe un enfrentamiento hostil entre dos fuerzas armadas de dos Estados, donde resulta irrelevante para la determinación del concepto si las hostilidades terminan de forma anticipada porque una de las fuerzas fue derrotada. Adicionalmente reconoce la existencia del concepto si se aplica fuerza armada por o contra un régimen independiente de facto que no es reconocido como Estado propiamente tal.

³³ WOOD, Michael. Breach of Peace. En: Rüdiger Wolfrum (ed.). Op. Cit. Nm 4.

³⁴ WOOD, Michael. *Ibíd.* Nm 14, en Nm 11-12 refiriéndose a las resoluciones del Consejo de Seguridad UNSC/Res/82 (25 junio 1950) respecto a la situación en Corea, UNSC/Res/598 (16 enero 1987) respecto al conflicto Irak/Irán y finalmente UNSC/Res/660 (2 agosto 1990) con motivo de la invasión de Kuwait por parte de Irak. A su vez se nos hace referencia a una ocasión donde la Asamblea General determinó la existencia del concepto en comento en la resolución UNGA/Res/181 (20 noviembre 1947) y UNGA/Res/ES-8/2 (14 septiembre 1981).

³⁵ DINSTEIN, Yoram. Aggression. En: Rüdiger Wolfrum (ed.). Op. Cit. Nm 1-2; BROWNIE, Ian. Op. Cit. pp. 351-355 trata del desarrollo histórico a lo largo de los siglos XIX y XX del concepto de agresión.

³⁶ Véase INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL. “*Nazi Conspiracy and Aggression*” (*United States ‘et al’ v. Goering ‘et al.’*) Judgment, Dissenting Opinion and Sentence, N/A IMT 1 october 1946. [Consulta: 29 marzo 2017] disponible en <http://www.worldcourts.com/imt/eng/decisions/1946.10.01_United_States_v_Goering.pdf> pp. 16-34 donde el Tribunal estipuló la existencia de dos categorías de actos contrarios a la paz: la guerra de agresión y los actos de agresión.

³⁷ DINSTEIN, Yoram. Aggression. Op. Cit. Nm 3-7, se menciona el desarrollo histórico a lo largo del siglo XX con énfasis en la convención de la Liga de Naciones, Pacto Briand-Kellog, Carta del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg entre otros. Con la entrada en vigencia de la CNU se logra un mayor avance en la determinación del concepto, obteniendo mención expresa en el Art 39 y en el Art 1(1) en cuanto a los propósitos de las Naciones Unidas refiere.

³⁸ DINSTEIN, Yoram. *Ibíd.* Nm 8, la estructura del artículo 39 CNU es progresiva, es decir contempla las hipótesis según su intensidad (amenaza a la paz, brecha a la paz y finalmente agresión) donde agresión cumple el rol de ser la conducta más relevante dentro del catálogo contrario a los principios de la propia

cativo en cuanto a la precisión del concepto el pronunciamiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3314 (XXIX) del 14 de diciembre de 1974³⁹.

Resulta relevante mencionar que la Asamblea de las Naciones Unidas no está dotada de los poderes contenidos en el capítulo VII de la CNU, por lo que el único organismo legitimado para su uso es el propio CSNU. Misma situación ocurre respecto a la voz agresión, donde la resolución 3314 fija parámetros que han de ser usados como guía en la construcción del término, pero que bajo contexto alguno son vinculables al CSNU en un sentido de obligatoriedad de aplicación.

Adicionalmente, el artículo 5° de UNGA/Res/3314 hace referencia al tratamiento que se le otorga a la agresión en los términos de la CNU como un crimen contra la paz internacional, existiendo responsabilidad internacional por parte del Estado agresor⁴⁰ que incurra en dicha conducta. Mismo tratamiento se reafirma en la resolución UNGA/Res/2625 (XXV) del 24 octubre 1970 respecto al principio de abstención de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales entre Estados. Interesante resulta mencionar que el propio CSNU no se ha pronunciado en demasía respecto a la voz agresión a lo largo de su historia, siendo esto consecuencia directa de la naturaleza que ostenta, esto es una entidad política y no judicial⁴¹, donde consideraciones políticas en los miembros permanentes pueden determinar que una conducta subsumible a las hipótesis manejadas de agresión no sea catalogada y condenada como tal.

La segunda excepción a la prohibición del artículo 2(4) CNU es la contenida en el artículo 51 CNU, que contempla el derecho a la legítima defensa o “self-defense” tanto en su modalidad individual o colectiva, y que ha de ser analizado respecto a la discusión sobre la procedencia de las formas de legítima defensa

carta; BROWNLIE, Ian. Op. Cit. pp. 355-358 se presenta la discusión doctrinal entre quienes adhieren a una definición concreta de agresión versus quienes adhieren a una concepción amplia del término.

³⁹ DINSTEIN, Yoram. Op. Cit. Nota 36, Nm 23-25, especial énfasis en Nm. 24-25 que refieren a la constitución del artículo 3 letra G de la resolución 3314 como el cuerpo de una norma consuetudinaria en cuanto a la definición de agresión refiere con motivo del pronunciamiento de la CIJ en *Military and Paramilitary activities in and against Nicaragua Case (Nicaragua v United States of America)*; ver SIMMA, Bruno “et al” Op. Cit. p. 610 Nm 13-15.

⁴⁰ Véase el trabajo de FINSTERBUSCH, Christian. Las fuentes de la “futura calificación del crimen de agresión por parte de la Corte Penal Internacional. *Tribuna Internacional* Vol. 2(4): 33-63, Jul. 2013. El autor desarrolla la conducta de agresión desde la perspectiva del derecho penal internacional en relación a la resolución UNGA/Res/3314. Véase también los trabajos sobre el crimen de agresión: DAVIS, Cale. “et al”. *The crime of aggression and the international criminal court. The National Legal Eagle* [en línea] 2011, vol.17 (1): 11-13. [consulta 1 noviembre 2016] disponible en <<http://epublications.bond.edu.au/nle/vol17/iss1/4/>>; GILLET, Matthew. “The Anatomy of an International crime: Aggression at the International Criminal Court” [en línea] 31 enero 2013 [consulta: 1 noviembre 2016] disponible en <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2209687>; REMIRO Brotons, Antonio. *Crimen de agresión, crimen sin castigo*. En: RAMON Chornet, Consuelo. (ed.) *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en el nuevo orden internacional*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006. pp. 91-129.

⁴¹ DINSTEIN, Yoram. *Aggression*. Op. Cit. Nm 9-10 y 32-33.

anticipatoria, en sus modalidades “preventive self defense” y “pre-emptive self-defense” frente a lo cual se ofrece una mirada propia al problema.

3. “SELF-DEFENSE” O LEGÍTIMA DEFENSA

La causal de justificación más tradicional para el uso de la fuerza armada es la legítima defensa o *self-defense* contemplada por el artículo 51 CNU en sus modalidades colectiva e individual, que ha sido reconocida como una norma convencional y a la vez consuetudinaria dentro del derecho internacional⁴². El antecedente histórico de esta causal de justificación se encuentra en el ya obsoleto derecho a la auto-preservación o “*self-preservation*”⁴³ cuyos remanentes aún se pueden identificar en la construcción del artículo 51 CNU.

Tradicionalmente se ha entendido que para invocar la legítima defensa y por consecuencia el uso de la fuerza en el contexto del artículo 51 CNU, deben concurrir tres requisitos habilitantes: 1° la fuerza debe ser usada en respuesta a un ataque armado⁴⁴, 2° el uso de la fuerza y el grado de fuerza empleado debe ser necesario y proporcional⁴⁵, 3° se debe informar al CSNU el medio de fuerza empleado el cual debe cesar cuando el CSNU haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz internacional⁴⁶.

La voz “ataque armado” no es comprendida en una definición legal expresa ni unificada en el derecho internacional. Sin embargo, históricamente se entendió que refería a una hipótesis de uso de fuerzas regulares en contra de otro Estado en tiempo presente y no la amenaza de hacerlo a futuro⁴⁷. Dicha concepción fue modificada por los pronunciamientos de la CIJ, contemplando el uso de fuerzas irregulares bajo el control de un Estado entre otras formas indirectas de ataque armado⁴⁸. De igual forma, inicialmente era posible delimitar el espacio

⁴² DÖRR, Oliver. Op. Cit. Nm 38; GREENWOOD, Christopher. Self-Defense. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), Op. Cit. Nm 1.

⁴³ Cfr. GREEN, James A. Self-Preservation. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), Op. Cit. Nm 1-16; OPPENHEIM, L. International Law a treatise: Peace. 8ª edición, LAUTERPACHT. H. (ed.) Gran Bretaña, Longmans, 1955 vol 1, pp. 297-304; BROWNLIE, Ian. Op. Cit. pp. 231-247.

⁴⁴ Cfr. TRAVALIO, Gregory M. Terrorism, International Law and the use of military force. Wisconsin International Law Journal Vol.18: 145-191, 2002. pp. 159-166. Autor trabaja hipótesis de la doctrina en materia de *self-defense* sin la concurrencia de un ataque armado propiamente tal.

⁴⁵ Véase a GRAY, Christine. International law and the use of force. 3º ed. New York, Oxford University Press, 2008. pp.148-155 y 203; GAZZINI, Tarcisio. Op. Cit. pp. 146-149 y 191-199.

⁴⁶ GREENWOOD, Christopher. Op. Cit. Nm 8.

⁴⁷ Véase a BOTHE, Michael. “Terrorism and the legality of Pre-emptive force. European Journal of International Law [en línea] 2003, Vol.14(2): 227-240 [consulta: 22 octubre 2016] disponible en <<http://www.ejil.org/pdfs/14/2/412.pdf>> pp. 229-230 respecto a la construcción restrictiva del término, compárese con la construcción amplia tratada en pp. 230-231.

⁴⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua” (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgement, I.C.J Reports 1986. [Consulta: 29 marzo 2017] disponible en <<http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>> párrafo 195.

temporal en el que debía verificarse el ataque armado, el cual debía de ser catalogable como “actual”⁴⁹ o “inminente”, existiendo amplia discusión en aquellos casos donde el ataque o amenaza no puede ser catalogable como tal, pero se cree que puede ser materializado en un futuro⁵⁰, entrando en el terreno de la legítima defensa anticipatoria.

Hoy en día, la doctrina aún encuentra división respecto a ese punto, existiendo una fracción occidental que tiende a favorecer la procedencia de las formas de legítima defensa anticipatoria, mientras que otra parte más tradicional sigue denegando dicha modalidad en virtud de la literalidad del texto del artículo 51 CNU, que requiere que un ataque armado ocurra para validar el derecho de legítima defensa⁵¹.

Retomando la idea del derecho a la legítima defensa como norma consuetudinaria traducida en el “*right of self-defense*” y la legítima defensa en sentido estricto del artículo 51 CNU, resulta prudente señalar la cualidad que hace diferir el sentido de una u otra regla, hablamos del ámbito interpretativo que cada regla representa y su alcance.

Así, en la construcción del artículo 51 CNU resulta evidente que la intención era monopolizar el uso de la fuerza al circunscribirlo a la esfera de control del CSNU restringiendo de esta forma su ámbito de aplicación a la literalidad de la CNU, mientras que al tratar el derecho a la legítima defensa como norma consuetudinaria se tiende a ampliar el espectro de hipótesis subsumibles al caso, siendo bajo estos supuestos una norma mucho más amplia en alcance que la contenida en la propia Carta de Naciones⁵² la que de igual forma termina bajo la esfera de control del propio CSNU. En opinión de este autor, hoy en día el contenido de ambas normas resulta ser idéntico en cuanto a sus limitaciones refiere, principalmente con motivo de la entrada en vigencia de la CNU y sus principios rectores, lo que impediría que existiese sustento para una legítima defensa de carácter consuetudinario que vulnerase la literalidad de la CNU o sus principios.

⁴⁹ Ibíd. párrafo 194.

⁵⁰ Cfr. UNITED NATIONS. Report of the United Nations Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A more secure world: our shared responsibility. [en línea] Diciembre 2004. [Consulta: 29 marzo 2017] disponible en <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf> en párrafos 188-192, énfasis en párrafo 189.

⁵¹ Véase a SADOFF, David. A question of determinancy: the legal status of anticipatory self-defense. *Georgetown Journal of International Law* [en línea] Winter 2009, Vol 40 (2):523-584 [consulta: 1 diciembre 2016] disponible en <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/geojintl40&div=21&id=&page=>>> pp. 550-556 para discusión doctrinal sobre interpretación artículo 51 CNU, se expone argumentos restriccionistas y contra-restriccionistas de la voz ataque armado.

⁵² En sentido contrario a esta idea GAZZINI, Tarcisio. Op. Cit. pp. 131. En alusión a ambos sentidos: BROWNLIE, Ian Op. Cit. pp. 264-270, 272-275; GRAY, Christine Op. Cit. pp. 117-119. A favor del tenor literal del artículo: DINSTEIN, Yoram (2005). Op. Cit. pp. 182-184.

Respecto a los límites del derecho a la legítima defensa, la doctrina ha coincidido de forma uniforme en los principios de necesidad y proporcionalidad⁵³. Sin embargo, estos han de ser complementados por los propios propósitos de la ONU y pronunciamientos de la jurisprudencia internacional, siendo difícil hablar de causales exclusivas de limitación al ejercicio de las facultades del artículo 51 ONU, tanto en su modalidad convencional como en su concepción de “*right of self-defense*”, entendida como norma consuetudinaria.

4. TERRORISMO, “SELF-DEFENSE” Y EVENTUAL CONCURRENCIA DE FORMAS DE LEGÍTIMA DEFENSA ANTICIPATORIA

El fenómeno del terrorismo no es característico del período en el que nos encontramos inmersos como sociedad, sino que, podemos evidenciar las primeras conductas consideradas como terroristas durante el periodo de la Revolución francesa⁵⁴, sin perjuicio de poder catalogar otros períodos históricos de la misma forma a consecuencia de la indeterminación que afecta al propio término. Diversos conflictos pueden ser identificados como acciones terroristas por una parte, mientras que otros señalarán que se tratan de movimientos de liberación u otro fin similar⁵⁵. El primer problema que encontraremos, entonces, al buscar un antecedente histórico del terrorismo, es el propio grado de indeterminación de la palabra y su alto contenido político⁵⁶, donde las acciones de un grupo en un periodo histórico específico serán catalogadas de forma diversa dependiendo de la posición política de la nación que interprete dicha conducta.

⁵³ Cfr. GREENWOOD, Christopher. Op.Cit. Nm 25-29; GAZZINI, Tarcisio. Op. Cit. pp. 143-149; GRAY, Christine. Op. Cit. pp. 148-156; DINSTEIN, Yoram (2005). Op. Cit. pp. 235-242. Resulta interesante el trato que se le dan a dichos principios respecto de la doctrina militar estadounidense en cuanto al *Jus Ad Bellum* y su tratamiento de la “*guerra justa*”, siendo recomendable ver el U.S Department of Defense “Law of War Manual” de junio del 2015 (actualizado mayo 2016) pp. 39-41. Adicionalmente parte de la doctrina tiene a homologar los criterios empleados en el “Caroline Case” como limitación al uso de la fuerza en la discutida hipótesis anticipatoria, véase a GREENWOOD, Christopher. The Caroline. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law [en línea] [Consulta: 16 septiembre 2016] disponible en <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e261>> Nm. 1-12; también GRAY, Christine. Op. Cit. pp. 148-149.

⁵⁴ Cfr. RAPOPORT, David C. The four waves of rebel terror and September 11. Anthropoetics [en línea] Spring/Summer 2002, Vol.8 (1) [Consulta: 13 noviembre 2016] disponible en <<http://www.anthropoetics.ucla.edu/ap0801/terror.htm>> en su artículo el autor categoriza el fenómeno del terrorismo en cuatro oleadas con sus respectivas tendencias ideológicas asociadas, hállese de las oleadas: anarquistas, anti-colonial, nueva izquierda y, finalmente, religiosa.

⁵⁵ Véase a SAUL, Ben. Defining Terrorism in International Law. Oxford-New York, Oxford University Press, 2006. pp. 69-94 respecto de las causales de justificación históricas de conductas catalogables como terroristas (rebelión, movimientos de autodeterminación, conflictos en el ejercicio de Derechos Humanos, entre otros...).

⁵⁶ Ibid. p. 57.

Si bien es cierto que la doctrina ha intentado a lo largo de los últimos años concretar una definición de terrorismo unificada⁵⁷, dichos esfuerzos no han logrado el producto deseado dada la naturaleza que presenta el fenómeno, que tiende a evolucionar de forma conjunta con las sociedades modernas y sus mecanismos de contraterrorismo, siendo cada vez más difícil diferenciar la línea que separa a una organización terrorista de un movimiento autonomista o un movimiento insurgente, definición que en muchos casos queda entregada a las manos de los Estados en virtud de sus propias concepciones geopolíticas⁵⁸ y a la autointerpretación.

Teniendo en consideración el punto anterior en conjunto con el incremento en las actividades terroristas a lo largo de la última década⁵⁹, podremos vislumbrar problemas a la hora de relacionar la regulación del uso de la fuerza respecto de hipótesis de legítima defensa anticipatoria, sobre las cuales como ya mencionamos existe amplia discusión en la doctrina en sus modalidades convencionales, más aún será evidente la verificación de problemáticas al tratarse el tema en relación a un conflicto irregular o asimétrico, como es el caso de la lucha contra el terrorismo organizado.

Resulta relevante cuestionar inicialmente cómo se ha de prevenir o anticipar un ataque de algo que no se puede definir⁶⁰. ¿Basta con la sola idea de peligro en abstracto para invocar el artículo 51 CNU o se requiere de mayor carga probatoria por parte de la nación que fundamenta el uso armado bajo la hipótesis preventiva? Es decir, dentro de lo exigible ¿se contempla evidencia empírica dentro de los márgenes que nos permite la modalidad en comento o basta con la sola pretensión de existencia de una potencial amenaza como en la Invasión a Irak el 2003?

⁵⁷ Véase los siguientes trabajos para un mayor detalle en el debate respecto al termino terrorismo: GREGOR, Bruce. Definition of terrorism-social and political effects. *Journal of Military Veterans and Health* [en línea] mayo 2013, Vol.21 (2):26-30 [Consulta: 13 noviembre 2016] disponible en <<http://jmvh.org/article/definitionof-terrorism-social-and-political-effects/>>; SINAI, Joshua. How to define terrorism. *Perspectives on terrorism* [en línea] 2008, Vol.2 (4): 9-11 [Consulta: 13 noviembre 2016] disponible en <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/33/67>>; SCHMID, Alex P. The revised academic consensus definition on terrorism. *Perspectives on Terrorism* [en línea] 2012, Vol. 6 (2): 158-159 [Consulta: 13 noviembre 2016] disponible en <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/schmid-terrorism-definition/385>>; SAUL, Ben. Op. Cit. pp. 65-66; WALTER, Christian. Terrorism. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [en línea] [Consulta: 16 septiembre 2016] disponible en <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e999?rkey=9dotTN&result=7&prd=EPIL>> en Nm. 1-15.

⁵⁸ Véase evolución del terrorismo en CRENSHAW, Martha. The Debate over New vs. Old Terrorism. Prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association [en línea] Chicago, Illinois, August 30-September 2, 2007. [Consulta: 13 noviembre 2016]. Disponible en <http://start.umd.edu/sites/default/files/files/publications/New_vs_Old_Terrorism.pdf>

⁵⁹ Véase INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE "Global terrorism Index 2015" [en línea] [Consulta: 13 noviembre 2016] disponible en <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>> pp. 14, 20-29.

⁶⁰ Cfr. Intentos en la definición de terrorismo desde 1930 a 2006 en: SAUL, Ben. Op. Cit. pp. 168-190.

Recordemos que la actual regulación del uso de la fuerza surge en un mundo post Segunda Guerra Mundial, por lo que las hipótesis reguladas tienden a ser armónicas al tratarse de conductas realizadas por Estados, es decir bajo supuestos de guerra convencional. Hemos mencionado someramente cómo bajo los pronunciamientos de la CIJ se amplió esta regulación para subsumir el uso de fuerzas irregulares en contra de otro Estado, pero siempre operando bajo el control o dirección de una nación soberana⁶¹. Cuando nos referimos al conflicto contra individuos que operan en beneficio o representación de una organización terrorista, claramente nos encontramos en un terreno neutro donde la norma pareciese no tener una regulación tan certera como en las hipótesis de conflicto convencional para la cual fue creada⁶², lo cual para los efectos del presente trabajo conlleva la dificultad de determinar si resulta o no aplicable a un contexto de conflicto irregular y en segundo plano determinar si es plausible aplicar alguna hipótesis de legítima defensa anticipatoria respecto de dichas organizaciones.

Respecto a la primera interrogante señalaremos que la doctrina y los Estados han entendido que dentro de la voz ataque armado en la construcción del artículo 51 CNU se encuentra contemplada la conducta realizada por una organización terrorista en contra de otro Estado, siempre y cuando esta última revista un nivel de intensidad suficientemente relevante y a su vez un nivel de participación por parte del Estado que sirve de santuario de estos⁶³, situación que se vio flexibilizada en cierta medida por el ataque múltiple a EE.UU. el 11 de septiembre del 2001⁶⁴.

Por mucho tiempo el uso de la fuerza como legítima defensa quedó delimitado como respuesta a un ataque armado proveniente de un Estado. Sin embargo, hoy en día dada la situación de surgimiento y proliferación de organizaciones terroristas, dicho concepto clásico ha sido ampliado para subsumir hipótesis donde el ataque armado provenga de una entidad no catalogable como Estado, sino más bien como “*Non-State actor*”, permitiendo el uso de la fuerza dentro del contexto del artículo 51 CNU en contra de organizaciones terroristas radicadas en te-

⁶¹ Véase a LAURSEN, Andreas. *Changing international law to meet new challenges: interpretation, modification, and the use of force*. Copenhagen, DJØF Publishing, 2006. p. 143.

⁶² Véase respecto a ese punto a DOMBROWSKI, Peter y PAYNE, Rodger A. *The emerging consensus for preventive war*. *Survival, Global Politics and Strategy* [en línea] Julio 2006, Vol.48 (2): 115-136 [Consulta: 2 diciembre 2006] disponible en <<http://dx.doi.org/10.1080/00396330600765419>> en p.117 respecto de las declaraciones del Primer Ministro Australiano John Howard durante el 2002, quien afirmaba que la Carta de las Naciones Unidas fue pensada en una época donde los ataques provenían de otros ejércitos, alejándose de la actual realidad (en referencia a la situación del terrorismo globalizado) misma situación aplicable a las normas que regulan el uso de la fuerza.

⁶³ CURRIE, John H., FORCESE, Craig y OOSTERVELD, Valerie. *Op. Cit.* pp. 883-885; también LAURSEN, Andreas. *Op. Cit.* pp. 143-147 respecto a la participación del Estado, pp. 150-151 en cuanto a la intensidad del ataque armado.

⁶⁴ GRAY, Christine. *Op. Cit.* pp. 199-200, contrastar la evolución respecto de la voz ataque armado tratada por la autora en pp. 128-132 (pre y post 11 septiembre).

rritorios extranjeros⁶⁵. En este sentido, los hechos acaecidos el 11 de septiembre del 2001, permitieron configurar como sujeto activo viable en la institución de la legítima defensa, a organizaciones terroristas que realizasen la conducta lesiva materializada en un ataque armado en contra de un Estado, situación que, -como señalamos previamente-, se vio facilitada por los pronunciamientos emitidos por la CIJ respecto al asunto de Nicaragua, al admitir que un ataque armado fuese realizado mediante el uso tropas irregulares en contra de otro Estado, siempre que estas últimas actuaran bajo control o dirección de un Estado soberano. Si bien dicho pronunciamiento no habilita por sí mismo la procedencia de un ataque armado por organizaciones terroristas como un supuesto válido de legítima defensa, sí nos permite construir una flexibilización del otrora requisito estricto en cuanto al sujeto activo de la conducta refiere.

El punto culmine de la flexibilización resulta evidenciable en las resoluciones del CSNU, específicamente la 1368 y 1373, que en opinión de buena parte de la doctrina –y de este autor- habilitan a EE.UU. a emplear la vía armada, reconociendo abiertamente su derecho a la legítima defensa en la propia resolución 1368, siendo complementada por la reacción de los diecinueve miembros de la OTAN al invocar el Artículo 5 del tratado de Washington como respuesta al atentado perpetrado⁶⁶, el cual fue homologado como agresión indirecta en los términos de un ataque armado para validar la figura de la legítima defensa del Artículo 51 CNU.

Académicos como Yoram Dinstein y Christine Gray validan la postura doctrinal que permite subsumir la conducta de una organización terrorista materializada en un ataque contra otro Estado, como una conducta catalogable de “ataque armado” bajo las hipótesis del artículo 51 CNU. Se señala que el artículo en comento requiere únicamente que el ataque sea ejecutado en contra de un Estado, no existiendo en el tenor literal del artículo requisito alguno de que el ataque sea efectuado por otro Estado, permitiendo por tanto comprender un ataque por parte de una organización terrorista⁶⁷. En síntesis, lo anteriormente expuesto permite sustentar la viabilidad de las organizaciones terroristas como sujeto activo de un ataque armado, y por ende validando proceder mediante la institución de la legítima defensa en contra de estas últimas.

⁶⁵ Ejemplo de esta última concepción resultan las resoluciones del CSNU S/RES/1368 (2001) del 12 septiembre del 2001 y S/RES/1373 (2001) del 28 de septiembre del 2001, las que autorizan el cumplimiento de sus disposiciones mediante la cláusula “*all necessary means*” que interpretada por la doctrina habilitaba a la coalición a emplear la vía armada en el caso Afganistán 2001.

⁶⁶ BELLIER, Stéphanie. Unilateral and Multilateral preventive self-defense. *Maine Law Review*, Vol. 58: 508-542, 2006. pp. 539-541.

⁶⁷ DINSTEIN, Yoram. *Terrorism and Afghanistan*. *International Law Studies* [en línea] 2009, Vol. 85: 43-57 [Consulta: 23 enero 2017] disponible en <<http://stockton.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1117&context=ils>> pp. 45-46; también GRAY, Christine. Op. Cit. p. 199.

Respecto a la segunda interrogante, tendremos que remitirnos someramente al desarrollo histórico de la legítima defensa o “*self defense*” y la posible concurrencia de modalidades anticipatorias.

A lo largo de la historia el uso preventivo de la fuerza ha sido una constante en la práctica de las potencias⁶⁸, si bien no bajo la nomenclatura empleada en nuestros días, hállese de “*preemptive war*” y “*preventive war*” sino bajo los supuestos de la guerra justa o “*just war*”, siendo erróneamente atribuida esta práctica de forma exclusiva a los regímenes totalitarios u otras formas de gobierno no democráticas, y que no pareciese tener asidero en la realidad ante las prácticas de las democracias tradicionales en nuestros tiempos⁶⁹ mediante la implementación de la llamada doctrina Bush post 11 de septiembre 2001⁷⁰.

Un clásico antecedente histórico en la materia es el llamado incidente de Caroline o “*Caroline case*” de la doctrina anglosajona, dicho incidente⁷¹ resulta ser usado como fundamento inicial para validar el uso de la fuerza anticipatorio por determinados sectores de la doctrina occidental⁷² basados en la construcción de la fórmula de Webster⁷³. La configuración de la fórmula en comento fija parámetros para la validez de la acción armada muy similares a los que regula el propio principio de proporcionalidad y necesidad característicos del artículo 51 CNU como límites al uso de la fuerza. En el marco de la fórmula Webster se fija la necesidad de emplear la legítima defensa en base a los criterios de que ésta sea instantánea, abrumadora, dejando sin otra opción de medios y sin momento

⁶⁸ Casos relativamente aceptados dentro del término: Política exterior Alemana durante la Primera Guerra Mundial, ataque israelí al reactor de Irak en 1981 (LEVY 2008) el ataque japonés a Pearl Harbour, la guerra del Peloponeso y el ataque preventivo de Cartago contra Roma (LOBEL 2006), solo por mencionar algunos. Interesante resulta el análisis realizado por DELAHUNTY, Robert J. y YOO, John. The ‘Bush Doctrine’: Can preventive war be justified? Harvard Journal Of Law & Public Policy [en línea] 2009, Vol. 32(3): 843-865 [Consulta: 15 septiembre 2016] disponible en <<https://ssrn.com/abstract=1396754>> El autor aborda los principales conflictos de EE.UU. desde la perspectiva de la guerra preventiva, énfasis en pp. 849-861 donde se desarrolla la idea en profundidad desde la doctrina diplomática estadounidense. Adicionalmente véase a LOBEL, Jules. Preventive war and the lessons of history. University of Pittsburgh Law Review [en línea] Abril 2006, Vol. 68(2):307-339 [Consulta: 30 noviembre 2016] disponible en <<http://lawreview.law.pitt.edu/ojs/index.php/lawreview/article/view/85/85>> pp. 307-339.

⁶⁹ Véase a LEVY, Jack S. Preventive War and Democratic Politics. International Studies Quarterly [en línea] Marzo 2008, Vol. 52(1):1-24. [Consulta: 30 noviembre 2016] disponible en <<http://www.jstor.org/stable/29734222>>. El autor realiza un análisis en detalle respecto de la relación uso preventivo de la fuerza y la práctica de los Estados democráticos en la materia.

⁷⁰ Cfr. THE WHITE HOUSE. The National Security Strategy of the United States of America 2002 [en línea] Septiembre 2002. [Consulta: 3 diciembre 2016] disponible en <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>> especial énfasis a pp. 5-7 respecto a los lineamientos respecto de organizaciones terroristas; pp. 13-16 respecto a las armas de destrucción masivas. También evolución de doctrina Bush en: FRONTLINE. Chronology: The evolution of the Bush Doctrine [en línea] [Consulta: 3 diciembre 2016] disponible en <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/cron.html>>

⁷¹ Véase nota 53, GREENWOOD, Christopher (The Caroline).

⁷² Véase por ejemplo a CURRIE, John H. “et al”. Op. Cit. pp. 885-886; GREENWOOD, Christopher Ibid. Nm 7.

⁷³ SADOFF, David A. Op. Cit. pp. 536-538, también GREENWOOD, Christopher Ibid. Nm 7-8.

para deliberación⁷⁴, por lo que de aceptarse esta fórmula como fundamento de una hipótesis de “*preemptive self defense*” ha de ser considerada como una situación excepcional⁷⁵ dada su rigidez de requisitos habilitantes, siempre dentro del contexto de un ataque armado inminente.

Resulta entonces necesario hacer dos comentarios respecto a la fórmula Webster, en primer lugar se trataría de un incidente entre EE.UU. y Gran Bretaña ocurrido en el año 1840, momento en el que ambas naciones no se encontraban en estado de conflicto entre sí, donde la propia embarcación involucrada, es decir el *Caroline*, era de propiedad de privados estadounidenses. Resulta difícil o poco probable atribuir la conducta de “suministrar” pertrechos a los rebeldes canadienses en la zona del río Niágara al Gobierno de EE.UU. de la época, toda vez que no existió evidencia para sustentar la existencia de control estatal sobre ese grupo de individuos⁷⁶. El segundo problema radica en el elemento bilateral de la fórmula Webster, se trata de una serie de comunicados entre EE.UU. y Gran Bretaña a raíz del incidente en comento, por lo que sería difícil catalogar dicho incidente como una práctica general de los Estados y, por ende, justificar la existencia de la legítima defensa anticipatoria en dicha línea argumentativa.

Si bien es cierto que parte de la doctrina emplea la fórmula Webster ante eventuales situaciones subsumibles a una hipótesis de legítima defensa anticipatoria, -en especial respecto de la práctica de “*preemptive Self-defense*”- no resulta concluyente señalar a dichos casos como una forma de validación de la existencia de la legítima defensa anticipatoria desde una perspectiva apegada a la literalidad de la Carta de Naciones Unidas⁷⁷.

Otros sectores partidarios de la legítima defensa anticipatoria, fundan adicionalmente la existencia de esta hipótesis de forma indirecta en el pronunciamiento del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg respecto de la invasión Alemana a Noruega en 1940⁷⁸, pretensión que para el gobierno germano de la época se justificó con la finalidad de evitar un desembarco aliado en la región y que finalmente fue rechazada por el Tribunal a la luz de la documentación capturada del Tercer Reich (que mostraba la invasión con la finalidad de ocupar las bases navales Noruegas en favor del esfuerzo de guerra alemán) por lo que dicha conducta fue catalogada como guerra de agresión⁷⁹ en desmedro de la legítima defensa anticipatoria que se pretendía justificar.

⁷⁴ SADOFF, David A. *Ibid.* pp. 536-538.

⁷⁵ MÜLLER, Christoph. The right of Self-Defense in the Global Fight against Terrorism. *International Law Studies* [en línea] 2006, Vol. 81:351-366 [Consulta: 19 enero 2017] disponible en <<http://stockton.usnwc.edu/ils/vol81/iss1/18/>> p. 355.

⁷⁶ GREENWOOD, Christopher. (The *Caroline*). *Op. Cit.* Nm 1; GAZZINI, Tarcisio. *Op. Cit.* p. 130.

⁷⁷ Véase SADOFF, David A. *Op. Cit.* pp. 579-582, También GREENWOOD, Christopher. *Ibid.* Nm 7.

⁷⁸ GAZZINI, Tarcisio. *Op. Cit.* p. 149.

⁷⁹ INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL. *Op. Cit.* pp. 34-38, rechazo final pretensión germana en p. 38.

Existe adicionalmente otra línea argumentativa que funda la procedencia de la legítima defensa anticipatoria desde la perspectiva del derecho natural, en autores como Vattel y Grotius enlazándose a los presupuestos de la Guerra Justa⁸⁰. Esta doctrina clásica imperó en el derecho internacional con anterioridad a la ONU y tuvo entre ciertos académicos algún grado de resurgimiento a nivel contemporáneo. Dentro de los presupuestos contemplados en la doctrina de “guerra justa” o “*Just war*” en relación al “*Jus ad Bellum*” podemos identificar cuatro provisiones legales o requisitos propios para la procedencia de accionar el mecanismo bélico: causa justa, necesidad, proporcionalidad y autorización válida⁸¹. Una vez cumplidos todos los requisitos se estaría ante una situación de guerra justa en un contexto de la legítima defensa, existiendo amplios cuestionamientos a nivel doctrinal respecto de la procedencia de una hipótesis de legítima defensa anticipatoria, evidenciándose argumentos tanto a favor como en contra de dicha modalidad⁸².

En opinión de este autor no resulta verificable la legítima defensa anticipatoria en la literalidad del texto de la ONU, ni en pronunciamientos de la CIJ, solo siendo posible sostener que dicha modalidad podría hipotéticamente estar contenida en el derecho consuetudinario más amplio que parte de la doctrina llama derecho inmanente a la legítima defensa o “*inherent right of self-defense*” y en la práctica de los Estados afines a dicha modalidad⁸³, línea argumentativa que en todo caso reviste cierta peligrosidad dada su amplitud e indeterminación en contraste con la hipótesis convencional del artículo 51 ONU⁸⁴. Si bien es posible

⁸⁰ Véase como ejemplos a BARELA, Steven J. Preemptive or Preventive war: a discussion of legal and moral standards. *Denver Journal of International Law and Policy* [en línea] 2004, Vol. 33(1):31-42 [Consulta: 3 diciembre 2016] disponible en <<https://ssrn.com/abstract=1995535>> en pp. 33-34; También DIPERT, Randall R. Preventive War and the Epistemological dimension of the morality of War. *Journal of Military Ethics* [en línea] 2006, Vol.5 (1):32-54 [Consulta: 15 septiembre 2016] disponible en <<http://dx.doi.org/10.1080/15027570500465728>> en pp. 33-34.

⁸¹ KAUFMAN, Whitley. What’s wrong with preventive war? The moral and legal basis for the preventive use of force. *Ethics & International Affairs* [en línea] Diciembre 2005, Vol.19 (3): 23-38. [Consulta: 9 enero 2017] disponible en <<http://vlex.com/vid/wrong-preventive-moral-basis-56735830>> en pp. 23 y ss.

⁸² *Ibid.* Véase por ejemplo el análisis hecho por el autor a favor de la justificación moral de la guerra preventiva en el contexto de la teoría de la guerra justa a lo largo del artículo.

⁸³ Véase como ejemplo a BARELA, Steven J. Op. Cit. p. 33 al referirse al derecho consuetudinario que habilitaría la práctica de la legítima defensa anticipatoria. Adicionalmente véase el trabajo de BERMEJO, Romualdo y LOPEZ-JACOISTE, Eugenia. El uso de la fuerza a la luz de los conflictos recientes: análisis de los informes del grupo de alto nivel (2-12-2004) y del secretario general (21-03-2005). En: RAMON Chornet, Consuelo. (ed.) Op. Cit. En pp. 37-90 énfasis a pp. 64-77 donde se trata la legítima defensa preventiva y la validación de ésta con motivo de los informes del panel de alto nivel y dichos del secretario general de Naciones Unidas. Véase a MARTÍNEZ-VARGAS, Juan R. “et al”. Op. Cit. pp.162-164, énfasis en p. 162.

⁸⁴ Véase por ejemplo a DIPERT, Randall. Loc. Cit. quien aborda la justificación de las formas anticipatorias de “self-defense” desde su fundamento moral en relación a las teorías de la “Guerra Justa” o “Just war” de Grotius y Vattel. En el trabajo del autor se evidencia la peligrosidad de la concepción extensiva de la legítima defensa anticipatoria, dada la amplitud de la fórmula que para éste justifica el uso de dicha modalidad en pp. 36-37 y 39.

determinar la existencia de la práctica unilateral de dicha modalidad de legítima defensa, esta no encuentra asidero evidente en la ONU ni en el lineamiento de los principios que sigue el instrumento y por tanto desde la perspectiva restrictiva con apego al tenor literal de la Carta, su práctica se trataría de un uso ilegal de la fuerza en contradicción a la prohibición general del artículo 2.4 ONU, posición que para este autor resultaría correcta ante la ya expuesta discusión doctrinal⁸⁵.

Al respecto, como evidenciaremos en las siguientes páginas, las modalidades de legítima defensa anticipatorias no encuentran sustento en la literalidad de la ONU, solo procediendo en casos extremadamente excepcionales cuando un ente superior en el ordenamiento internacional valida su procedencia, eliminando por tanto la unilateralidad de su uso. Es decir, la regla general entonces será la ilegalidad de las modalidades anticipatorias unilaterales, pudiendo en casos extraordinarios y debidamente justificados proceder su uso mediante la legitimación otorgada por el organismo monopolizador de las decisiones relativas a la *praxis* armada, háblese del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Existe a su vez confusión en la doctrina respecto a la propia terminología empleada al referirse a las formas de legítima defensa anticipatorias⁸⁶, donde se tiende a dotar de contenido en forma confusa o muy indeterminada a los términos “*preventive self-defense*” y “*preemptive self-defense*” lo que conlleva a su vez mayor problemática a la hora de uniformar una terminología que se encuentra ya inmersa en una discusión o conflicto doctrinal respecto a su existencia y a posibles alcances.

Para los efectos de este artículo seguiremos la línea argumentativa del diccionario del Departamento de Defensa estadounidense en cuanto a los términos en comento, por tratarse de un texto oficial propio de la nación que por antonomasia defiende la existencia de las formas de legítima defensa anticipatorias. Así entenderemos por “*Preemptive attack*” “un ataque iniciado en base a evidencia incontrovertible de un ataque enemigo es inminente”⁸⁷; mientras que “*Preventive war*” será “una guerra iniciada con el convencimiento que el conflicto militar que si bien no es inminente, sí resulta ser inevitable y por tanto su retraso resultará en un riesgo mayor”⁸⁸. Dichos términos hacen alusión a un estado de guerra/ataque, sin embargo son aplicables a los conceptos “*preventive y preemptive selfdefense*”⁸⁹.

⁸⁵ Véase a SADOFF; David A. Op. Cit. pp. 579-580; GAZZINI, Tarcisio. Op. Cit. p. 151; en contra legítima defensa anticipatoria: MARTINEZ-VARGAS, Juan R. “et al”. Op. Cit. p. 163.

⁸⁶ LEVY, Jack S. Op. Cit. p. 2; SADOFF, David A. *Ibíd.* pp. 529-531.

⁸⁷ BARELA, Steven J. Op. Cit. p. 32.

⁸⁸ *Ibíd.* p. 32.

⁸⁹ En concordancia con terminología empleada por BARELA: DIPERT, Randall. Op. Cit. p. 33; LEVY, Jack S. Op. Cit. p. 4; en sentido contrario: SADOFF; David A. Op. Cit. pp. 530-531.

Desde una perspectiva probatoria, una acción bajo la modalidad de “*preventive self-defense*” traerá arraigado un mayor nivel de subjetividad⁹⁰ a la hora de fundar la existencia del peligro, que no reviste la cualidad de ser inminente, independiente de los criterios de control o medición que se establezcan para medir dicho peligro⁹¹. Al respecto, es esta modalidad la que reviste mayor nivel de rechazo a nivel internacional con motivo del desapego estructural que ostenta respecto a la institución de la legítima defensa convencional.

Lo anterior encuentra fundamento en la dificultad a la hora de justificar la vía armada producto de la mera pretensión de existencia de un “potencial” ataque armado habilitante, lo que produce lejanía con los requisitos exigidos por el propio Artículo 51 CNU, que requiere de la verificación de un ataque armado calificable como “actual o inminente”, no bastando para su configuración las meras suposiciones o creencias del Estado que invoca la legítima defensa.

Por el contrario, una acción bajo la modalidad de “*preemptive self-defense*” requerirá que exista un peligro de naturaleza inminente, criterio que a su vez resulta subjetivo, pero con mayor posibilidad de ser verificado en el plano fáctico y por tanto mayor posibilidad probatoria de corroborar la existencia de la amenaza o peligro. Nos enfocaremos en el siguiente acápite en la modalidad de “*preventive self-defense*” respecto de los casos de Afganistán 2001 e Irak 2003 y su relación con el conflicto contra el terrorismo organizado.

5. AFGANISTÁN E IRAK: ¿HIPÓTESIS DE *PREVENTIVE SELF-DEFENSE*?

Tras los atentados del 11 de septiembre del 2001, la reacción internacional no se hizo esperar, sentimientos de condena al acto adjudicado por la organización Al-Qaeda liderada en aquel entonces por el saudí Osama bin Laden fueron expresados por la mayor parte de los Estados de la comunidad internacional. Similar situación se evidenció en el CSNU, mediante la condena casi inmediata de tales actos⁹² en las resoluciones 1368 y 1373, que terminaron en la adopción posterior de medidas políticas, económicas y militares⁹³ en contra del régimen talibán, luego de que se estableciera la responsabilidad de este último por la existencia de un vínculo de apoyo al desarrollo de las actividades terroristas de Al-Qaeda dentro del territorio afgano.

⁹⁰ SAPIRO, Miriam. Iraq: The Shifting Sands of Preemptive self-defense. American Journal of International Law [en línea] Julio 2003, Vol. 97(3):599-607 [Consulta: 6 diciembre 2016] disponible en <<http://www.jstor.org/stable/3109845>> en p. 599.

⁹¹ Véase a DIPERT, Randall R. Op. Cit. pp. 36-37 respecto a los requerimientos de procedencia de la legítima defensa preventiva según el autor.

⁹² UNSC/Res/1368 (2001) 12 septiembre 2001, párrafo 1°.

⁹³ UNSC/Res/1373 (2001) 28 septiembre 2001, especial énfasis en párrafos 2-D y 3-C.

Dichas resoluciones reafirmaron el derecho inherente a la legítima defensa del artículo 51 CNU en relación a la Resolución UNGA/Res/ 3314 (XXIX) del 14 diciembre de 1974 artículo 4° del Anexo, precepto que señala que el catálogo de conductas consideradas agresión no es taxativo, por lo que a criterio del CSNU pueden subsumirse otras conductas a éste, situación que se verificó por parte del CSNU que afirmó que tales actos serían constitutivos de una amenaza a la paz y seguridad internacional⁹⁴, otorgando a los EE.UU. la validación necesaria para proceder en contra de Afganistán⁹⁵ una vez que se probó la conexión entre el régimen talibán y la organización Al-Qaeda en los atentados, organización u apoyo a éstos⁹⁶, dando así inicio a la guerra contra el terrorismo organizado⁹⁷ propuesta por la recién creada doctrina Bush. Así mismo, por primera vez en la historia de la OTAN se activaba el mecanismo colectivo de defensa del artículo 5⁹⁸ del Tratado del Atlántico Norte, como consecuencia del ataque en contra de uno de los miembros de la organización, llevando a la conformación de una fuerza multinacional para intervenir en territorio afgano en el incipiente contexto de la lucha contra el terrorismo.

Si bien la propia administración del Presidente George W. Bush calificó su política exterior frente a amenazas terroristas como “*preemptive self-defense*”, línea seguida por parte de la doctrina anglosajona, otro sector disidente de esta última la calificó como “*preventive self-defense*”⁹⁹ por la apreciación fáctica del peligro que gatilló la reacción en contra de los Estados afectados, hablándose en muchos casos de peligros que difícilmente revestían la cualidad de ser inminentes ni actuales, sino más bien de amenazas lejanas en un contexto espacio-temporal, más aún si muchas de ellas serían incapaces de producir algún daño concreto o siquiera de materializarse.

Consideramos que si bien el atentado es el elemento central que autoriza el uso de la fuerza en el caso afgano, la invasión subsecuente busca eliminar la amenaza terrorista de Al-Qaeda en territorio de Afganistán, evitando así su posterior uso como base de operaciones para futuros ataques, por lo que pareciese

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ MARTÍNEZ-VARGAS, Juan R. “et al”. Op. Cit. pp. 164-165; GAZZINI, Tarsicio. Op. Cit. pp. 76-77.

⁹⁶ DINSTEN, Yoram. *Terrorism and Afghanistan*. Op. Cit. pp. 50-51.

⁹⁷ *Ibíd.* pp. 43-44. El autor reconoce la existencia de dos clases de conflictos: Inter-Estados (conflicto armado internacional) e Intra-Estado (guerra civil), en el caso de la guerra contra el terrorismo Dinsten solo concuerda con catalogar como tal al caso de Afganistán 2001 al existir un Estado objeto de la acción militar (háblese del régimen talibán de Afganistán y su relación a la organización Al-Qaeda).

⁹⁸ ØREBECH, Peter. UN Charter Article 51 and the right to ‘Anticipatory Self-defense’: Validity of the US Preventive War Doctrine against Al Qaeda. *Middle East Critique* [en línea] Abril 2014, Vol.23 (1):53-72 [Consulta: 15 septiembre 2016] disponible en <<http://dx.doi.org/10.1080/19436149.2014.896595>> p. 58.

⁹⁹ Esta línea es seguida por: LOBEL, Jules. Op. Cit. pp. 311-312; DELAHUNTY, Robert J. YOO, John Op. Cit. pp. 843-865 y énfasis en p. 856 y 863; LEVY, Jack S. Op. Cit. p. 5; BARELA, Steven J. Op. Cit. pp. 36-41; SAPIRO, Miriam. Op. Cit. p. 599; DOMBROWSKI, Peter y PAYNE, Rodger A. Op. Cit. pp. 116-117; en sentido contrario: GRAY, Christine. Op. Cit. pp. 209-216, énfasis p. 212.

prudente catalogar como preventiva la acción¹⁰⁰ y no como reactiva con motivo único del ataque¹⁰¹, argumento que pareciera tener asidero en las resoluciones del CSNU ya mencionadas en virtud de la obligación de combatir el terrorismo en todas sus formas consagrada en la resolución UNSC/Res/1373.

ØREBECH argumenta en contrario respecto de la autorización de la vía armada en contra de Afganistán, principalmente debido al lenguaje empleado por las resoluciones UNSC/Res/1373 y UNSC/Res/1368. Énfasis en la expresión “*combat by all means*” que a criterio del autor no autorizaría de forma expresa el uso de la fuerza, contrastando esta situación con la resolución UNSC/Res/678 respecto a la situación de Kuwait, donde se empleó la expresión “*to use all necessary means*”, que a opinión del autor sí autorizaría de forma explícita el uso de la vía armada¹⁰².

En cuanto a dicha línea argumentativa señalaré desacuerdo, toda vez que el uso del lenguaje “*combat by all means*” denota en su sentido natural la connotación de lucha armada. El sentido de los términos empleados mantiene coherencia con la intención del Consejo de Seguridad en las resoluciones UNSC/Res/1368 párrafos 4 y 5; UNSC/Res/1373 en párrafos 2b, 3c, 4 y 8; es decir, se evidencia la factibilidad del uso de la vía armada producto de las obligaciones impuestas en el contexto de la lucha contra todas las formas de terrorismo, incluyendo dentro de la voz “*all necessary steps*” o “*combat by all means*” la opción del uso de fuerzas militares.

Respecto a este último punto, la operación “*Enduring Freedom*” durante el año 2001 en Afganistán contó con amplio apoyo, tanto en la comunidad internacional¹⁰³ como en los organismos internacionales, como puede desprenderse de las resoluciones del CSNU 1378 y 1386, que impusieron medidas para establecer el gobierno transicional en Afganistán bajo un modelo similar al occidental en materia de respeto y protección de Derechos Humanos. Adicionalmente, el CSNU solicitó apoyo internacional para la consolidación de la seguridad en los territorios libres de presencia talibán o de Al-Qaeda¹⁰⁴, estableciendo a la ISAF¹⁰⁵ para trabajar en conjunto con el ejército afgano¹⁰⁶ en la mantención de la seguridad interior¹⁰⁷.

¹⁰⁰ En esta línea: ØREBECH, Peter. Op. Cit. pp. 54 y 57.

¹⁰¹ Cfr. MÜLLER, Christoph Op. Cit. p. 354.

¹⁰² ØREBECH, Peter. Op. Cit. pp. 68-70.

¹⁰³ SCHMITT, Michael N. The legality of Operation Iraqi Freedom under International Law. *International Law Studies* [en línea] 2006, Vol.81:367-392 [Consulta: 19 enero 2017] disponible en <<http://stockton.usnwc.edu/ils/vol81/iss1/19/>> p. 372.

¹⁰⁴ UNSC/Res/1378 (2001) 14 noviembre 2001, énfasis en párrafos 1, 3 y 4.

¹⁰⁵ ØREBECH, Peter Op. Cit. p. 54.

¹⁰⁶ También conocido como ANA (Afghan National Army) en su término en inglés.

¹⁰⁷ UNSC/Res/1386 (2001) 20 diciembre 2001, énfasis en párrafos 3 y 4.

Resulta relevante al menos mencionar la existencia de una dualidad de objetivos operacionales entre la ISAF y las fuerzas terrestres de Estados Unidos en Afganistán. Los objetivos de la ISAF versaban principalmente en la protección e implementación de programas a favor del desarrollo en materia de DD.HH, en concordancia a los estándares occidentales de las Naciones Unidas en la materia, ya sea mediante cooperación con el ANA u otras autoridades interinas afganas o mediante la vigilancia continua por sus propias fuerzas. En contraste, las fuerzas terrestres estadounidenses adoptaron objetivos de naturaleza preventiva, en búsqueda de negar a los elementos terroristas la posibilidad de emplear dicho Estado como futura base de operaciones, todo esto en concordancia con los presupuestos de la propia doctrina Bush.

Sin embargo, es posible encontrar sectores de la doctrina que niegan la procedencia de la figura del “*self-defense*” en el caso afgano, en virtud de una vulneración a los requisitos habilitantes del propio artículo 51 CNU, catalogando la acción como ilegal ante el derecho internacional. Brevemente en este punto, Ørebech señala en concordancia a los cuatro requisitos copulativos de Oppenheim para la procedencia de la figura del “*Self-defense*”:

- a) que el ataque armado sea lanzado o que sea inmediatamente amenazado de ser lanzado contra el territorio de otro Estado o en contra de sus fuerzas; b) que exista una urgente necesidad de defenderse ante dicho ataque; c) que no exista otra alternativa realizable en legítima defensa, en particular que exista otro Estado o Autoridad que tenga los poderes legales para detener o prevenir la infracción y no lo haga o no pueda hacerlo; d) que la acción realizada en legítima defensa sea limitada a lo que resulte necesario para detener o prevenir la infracción, como por ejemplo para la necesidad de defensa¹⁰⁸.

Respecto al caso Afgano, Ørebech rechaza la legalidad de la intervención Estadounidense ante el incumplimiento de los cuatro requisitos copulativos de Oppenheim para el ejercicio del derecho inherente a la legítima defensa¹⁰⁹, enunciados de la siguiente forma:

En primer lugar por considerar que el requisito “A” no procedía, toda vez que el ataque sobre territorio estadounidense ya se había materializado por lo que no sería catalogable como actual o inminente. En contra de este planteamiento Dinstein, quien sostiene que el motivo fundante del ataque sobre suelo afgano recae en el incumplimiento del régimen talibán respecto a sus obligaciones internacionales y resoluciones del CSNU, asumiendo de esta forma responsabilidad del ataque armado y por ende validando la figura de la legítima defensa¹¹⁰.

¹⁰⁸ ØREBECH, Peter. Op. Cit. p. 64; pp. 64-66 para desarrollo en profundidad del argumento.

¹⁰⁹ Ibid. p. 64.

¹¹⁰ DINSTEIN, Yoram. Terrorist and Afghanistan. Op. Cit. p. 51.

En este sentido agregamos el hecho que el propio ataque ya hubiese sido efectuado no excluye la situación fáctica en suelo afgano, que -al momento de la invasión- servía de refugio y base de operaciones a la organización Al-Qaeda, por lo que sostengo complementando a Dinstein que la amenaza o peligro no se extinguió con la materialización del ataque en suelo estadounidense, por el contrario, esta situación perduró mientras existiesen las condiciones pro-terrorismo bajo el régimen talibán, por tanto aún podía ser catalogable como “actual o inminente” dicho peligro, permitiendo aplicar la figura de “*self-defense*”.

En cuanto al requisito “B” se niega su cumplimiento ante la inexistencia de una necesidad urgente de repeler el ataque, señalando que este debía ser “actual y fáctico”, no “hipotético o remoto” demostrando que Estados Unidos esperó casi un mes para responder al ataque. En contra de esta línea argumentativa Franck, quien sostiene la legalidad de la acción militar en Afganistán atacando seis proposiciones comúnmente usadas para catalogar de ilegal el uso de la fuerza sobre Afganistán el 2001.

El autor responde en contra del requisito “B”, señalando que ni el texto del artículo 51 CNU ni los trabajos preparatorios exigen una respuesta inmediata ante el ataque armado, agregando que el requerimiento de la inmediatez en la figura del “*self-defense*” proviene de un malentendido sobre los criterios del “*Caroline Case*” construidos en base a la fórmula Webster y que para el autor solo resolverían hipótesis de legítima defensa anticipatoria¹¹¹.

Respecto al requisito “C” el autor cuestiona que el gobierno estadounidense no hubiese acudido al Consejo de Seguridad, arbitrajes, mediaciones u otras salidas alternativas a la guerra. Rechazo esta línea argumentativa principalmente fundándome en el tenor literal del artículo 51 CNU, que no exige comunicación alguna previa sino más bien una comunicación posterior a la medida adoptada en respuesta al ataque armado. En ese sentido, la administración Bush cumple con informar al CSNU de la invasión a Afganistán y a su vez se ve ratificada por el propio actuar del CSNU en su resolución UNSC/Res/1386 (20 diciembre 2001) al considerar que la situación en Afganistán aún era catalogable como “amenaza a la paz y seguridad internacional” imponiendo medidas como las del párrafo 1 y 2, para la conformación de la ISAF y su operación en suelo afgano.

Solo manteniéndonos en esa línea argumentativa inicial pareciera poco prudente señalar que no existieron medidas previas al uso de la fuerza, es decir, el propio CSNU termina validando las operaciones militares e incluso hace el llamado a la conformación de una fuerza multinacional para responder a la situación sobre suelo afgano. Finalmente, si consideramos la resolución UNSC/Res/1267 (15 octubre 1999) especial énfasis en los párrafos 1 y 2 donde se establecen obligaciones al régimen de facto talibán y las medidas del párrafo 4 en caso de

¹¹¹ FRANCK, Thomas M. Op. Cit. pp. 839-843 y p. 840.

su incumplimiento, permiten demostrar que el vínculo de Afganistán con el terrorismo no nace el 11 de septiembre del 2001, sino que por el contrario precede a dicha fecha, lo que al momento del atentado constituiría un incumplimiento de sus obligaciones internacionales previas en el contexto de la lucha contra las formas de terrorismo.

Finalmente, en cuanto al requisito “D” es cuestionado por la sobreextensión de la respuesta de Estados Unidos y la coalición en territorio afgano, es decir la ocupación del país por 12 años desde la invasión. Si bien es cierto que la extensión del conflicto permite fundar consideraciones respecto a su proporcionalidad y necesidad, rechazo catalogar de ilegítima la acción bajo este requisito. En Dinstein, se cataloga al conflicto como “inter-Estados” y señala que desde octubre del 2001 se continúa en dicho estado de conflicto, lo que denota que la amenaza inicial aún persiste en nuestros días. Adicionalmente, Dinstein hace énfasis en que la lucha desarrollada en suelo afgano cuenta con el consentimiento del gobierno interino de Afganistán, situación que permite validar aún el uso de la fuerza sobre su territorio¹¹².

De forma complementaria a las palabras del autor, considero necesario destacar que la amenaza representada por los remanentes del exrégimen talibán y sus aliados de Al-Qaeda, sigue representando una amenaza considerable a la paz y seguridad global, por lo que resulta menester de la coalición continuar con la erradicación de dicha amenaza, siempre que se mantenga el consentimiento por el Gobierno interino de la nación afgana.

En contraste al caso afgano, difiere en demasía respecto al apoyo internacional la criticada invasión a Irak durante el 2003 en el contexto de la operación “*Iraqi Freedom*”. El 8 de noviembre del 2002 el CSNU determina que el régimen iraquí está incumpliendo las obligaciones impuestas por la resolución UNSC/Res/687 (1991) en relación a las resoluciones anteriores del mismo organismo, principalmente UNSC/Res/660 (1990) y UNSC/Res/678 (1990) provenientes del primer conflicto entre Irak y la coalición. Mediante la Resolución UNSC/Res/1441 (2002) se determina la imposición de un paquete de medidas en contra del régimen de Hussein, en específico respecto al cumplimiento de la Resolución UNSC/Res/687 (1991) que daba lugar al cese al fuego del conflicto, solicitándose a cambio la reanudación de la labor de supervisión de las Naciones Unidas respecto de las acusaciones de armas de destrucción masiva en desarrollo por parte del Estado iraquí.

La Resolución UNSC/Res/1441 (2002) declara la brecha material o incumplimiento del Estado iraquí de las obligaciones impuestas sobre este, sin embargo, no menciona la utilización de la fuerza de forma explícita, ni tampoco

¹¹² DINSTEIN, Yoram. *Terrorism and Afghanistan*. Op. Cit. pp. 51-52.

mediante la llamada “*all necessary means clause*”¹¹³ propia en otras resoluciones (ej. UNSC/Res/678)¹¹⁴ dando lugar a un problema de interpretación de esta última, tanto en el plano de los Estados como en la propia doctrina frente al incumplimiento del régimen de Saddam Husein.

La administración Bush y sectores de la doctrina afines a ésta, argumentaron que el uso de la fuerza en contra de Irak se encontraba justificado por el incumplimiento de la Resolución UNSC/Res/687 (1991) que decretaba el cese al fuego provisional mientras se mantuviesen las obligaciones impuestas bajo cumplimiento estricto, por lo que ante un incumplimiento o brecha material de magnitud, el Estado afectado por ésta puede abstenerse de cumplir con la obligación de cese al fuego y reanudar las hostilidades en contra de la nación infractora¹¹⁵. Esta línea argumentativa sigue su fundamento en un consentimiento implícito¹¹⁶ del CSNU en la Resolución UNSC/Res/1441 (2002) ante la amenaza de aplicar “medidas más graves” en caso de no dar cumplimiento a las obligaciones impuestas, considerándose como la última oportunidad de Irak de cumplir con sus obligaciones¹¹⁷ antes de recurrir al recurso de la vía armada.

Una segunda línea argumentativa compuesta por tres de los Estados miembros permanentes del CSNU, hállese de los representantes de Francia, Rusia y China insistieron en que la Resolución UNSC/Res/1441 (2002) y sus medidas eran parte de un proceso de dos etapas¹¹⁸, siendo la primera la imposición de las medidas, mientras que la segunda solamente operaría ante un caso de incumplimiento o brecha material de las medidas. Cualquier acción posterior a tomar debía pasar por la autorización del propio CSNU y no de forma unilateral por parte de los Estados involucrados en virtud a la estructuración de la resolución sin mención expresa a una autorización del uso de la fuerza¹¹⁹.

Este conflicto interpretativo respecto a la Resolución UNSC/Res/1441 (2002) dio lugar a unos de los más álgidos debates respecto a la legalidad de la intervención en Irak el 2003, donde los fundamentos principales esgrimidos por la coalición fueron la existencia de armas de destrucción masiva por parte de Irak

¹¹³ SCHMITT, Michael N. Op. Cit. p. 369.

¹¹⁴ UNSC/Res/678 (1990) párrafo 2.

¹¹⁵ BERMEJO, Romualdo y LOPEZ-JACOISTE, Eugenia. Op. Cit. pp. 54-55 respecto a la cláusula “*all necessary means*” integrada en la resolución UNSC/Res/687 que habilitaría a reanudar las hostilidades ante una brecha material de las obligaciones impuestas debidamente fundada. En contra BOTHE, Michael. Op. Cit. p. 235 quien señala que posterior a la intervención de la coalición en la primera guerra del golfo, se da por terminado el conflicto armado por lo que no procedería reiniciar hostilidades en base a la violación del armisticio en los años venideros del régimen iraquí.

¹¹⁶ En contra del argumento de consentimiento implícito GAZZINI, Tarsicio. Op. Cit. pp. 92-95.

¹¹⁷ SCHMITT, Michael N. Op. Cit. p. 369.

¹¹⁸ *Ibíd.* p. 370.

¹¹⁹ Véase a GUTIÉRREZ Espada, Cesáreo. La regulación del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En: RAMON Chornet, Consuelo. (ed.). Op. Cit. pp. 11-36. Énfasis a pp. 29-31 respecto a la UNSC/Res/1441 (2002).

y la vinculación del régimen con organizaciones terroristas como Al-Qaeda¹²⁰, argumentos que no pudieron ser probados fehacientemente para generar la suficiente convicción en otros Estados miembros del CSNU y conseguir una validación mediante dicho organismo para proceder en contra de Irak en conformidad con la CNU.

Resulta interesante señalar la posición adoptada por Chile, miembro no permanente del CSNU en aquel momento, enfrentando la solicitud de apoyo por parte de la coalición estadounidense, petición que dicho sea de paso fue desestimada por el presidente Ricardo Lagos Escobar ante la convicción que no se reunían los presupuestos para fundar las acusaciones en contra de Irak de forma fehaciente¹²¹, mas no por motivos de tratarse de una intervención subsumible a una modalidad de la siempre cuestionada legítima defensa anticipatoria¹²².

6. ACTUAL SITUACIÓN DE LA LEGÍTIMA DEFENSA PREVENTIVA Y SU PRECEPCIÓN EN EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL

Tras analizar el debate existente respecto a las formas de legítima defensa anticipatorias, resulta evidente -al menos para la mayoría de la doctrina y Estados¹²³- que se trata de una forma de interpretación amplia del derecho inmanente de legítima defensa, por ende, la legítima defensa preventiva unilateral ha de ser entendida como ilegal a la luz del tenor literal de la CNU, siendo regla general la prohibición del uso de la fuerza¹²⁴. Sin embargo, esto no ha evitado que cierto número de Estados considere a la legítima defensa preventiva como una prerrogativa producto de una visión amplia de la norma consuetudinaria, fundando su existencia en una dudosa práctica histórica que difícilmente ha de ser catalogada como general entre los Estados¹²⁵.

Históricamente, se ha señalado que la intención de los redactores de la CNU fue delimitar el recurso de la guerra producto de la devastación provocada

¹²⁰ SCHMITT, Michael N. Op. Cit. p. 371.

¹²¹ Véase a BYWATERS, Cristóbal. EL 'No' de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones en la política exterior de Chile. Estudios Internacionales [en línea] 2004, Vol.46 (177):65-88 [Consulta: 15 octubre 2016] disponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692014000100003&lng=es&nrm=iso> para mayor profundidad en la decisión de Lagos ante la pretensión estadounidense.

¹²² Autores que consideran la invasión de Irak 2003 como hipótesis de guerra preventiva: SAPIRO, Miriam. Op. Cit. pp. 599 y 602; BARELA, Steven J. Op. Cit. p. 40; DIPERT, Randall R. Op. Cit. pp. 33 y 43; DELAHUNTY, Robert J. YOO, John Op. Cit. pp. 845 y 855. Interesante a su vez, resulta la calificación hecha por REMIRO Brotóns, Antonio. Op. Cit. p. 99, calificando la invasión como "guerra de agresión".

¹²³ SADOFF, David A. Op. Cit. pp. 562-563; LOBEL, Jules. Op. Cit. p. 313; BROWNLIE, Ian. Op. Cit. p. 278.

¹²⁴ BROWNLIE, Ian. Op. Cit. p. 275.

¹²⁵ Véase a CURRIE, John H. "et al". Op. Cit. pp. 885-886, autores señalan la reticencia general de los Estados a fundar acciones militares bajo fundamentos de legítima defensa anticipatoria. También GAZZINI, Tarcisio. Op. Cit. p.149; GRAY, Christine. Op. Cit. pp.160-161; BROWNLIE, Ian. Op. Cit. p. 278.

por la Segunda Guerra Mundial. En dicho contexto, el cuerpo codificador de la CNU, rechazó el empleo de la guerra preventiva o “*preventive war*”¹²⁶ en razón a los efectos nocivos de dicha práctica unilateral. Situaciones como la política exterior alemana durante la primera y segunda guerra mundial o el ataque japonés a Pearl Harbour, evidencian la peligrosidad de la línea argumentativa a favor de esta práctica anticipatoria, principalmente radicados en la ausencia de una amenaza o ataque armado “actual o inminente” que valide la acción como legítima defensa bajo criterios objetivos.

A pesar del contexto prohibitivo de la CNU ya mencionado, determinados Estados han adoptado a lo largo del siglo XX y XXI medidas unilaterales de fuerza armada bajo la justificación de una legítima defensa preventiva. Uno de estos casos refiere a Israel, específicamente en cuanto a su actuar durante el ataque al reactor nuclear Iraquí Osirak en 1981¹²⁷. La conducta israelí fue percibida de forma negativa por la comunidad internacional¹²⁸, desestimándose la validez de la tesis de legítima defensa preventiva y siendo condenada de forma unánime por el CSNU en su resolución UNSC/Res/487(1981), catalogando la conducta como una clara violación a la CNU¹²⁹. En dicho caso, no fue verificable de forma objetiva la existencia de un ataque armado “actual o inminente” ni menos una amenaza plausible de ataque armado, por lo que el fundamento anticipatorio carecía de evidencia fáctica verificable, no siendo procedente la configuración de un peligro abstracto para validar la vía armada empleada.

Interesante, a su vez, resulta el análisis de la práctica histórica de EE.UU. en la materia, donde se menciona que la legítima defensa preventiva fue una constante en la política exterior estadounidense a lo largo del siglo XX¹³⁰, teniendo como justificación una supuesta situación impracticable y poco realista respecto de la regulación del uso de la fuerza en la CNU¹³¹. Sin embargo este argumento no es unánime; un segundo sector de la doctrina señala el rechazo genérico a dicha práctica preventiva, al menos durante el periodo de la Guerra Fría¹³², concluyendo que tanto EE.UU. como la URSS repetidamente violaron en aquel periodo la Prohibición del Artículo 2.4 de la CNU¹³³, transformando aquellas conductas en ilegales a la luz del ordenamiento internacional.

¹²⁶ LOBEL, Jules. Op. Cit. pp. 313 y 323.

¹²⁷ LEVY, Jack S. Op. Cit. p. 5.

¹²⁸ TRAVALIO, Gregory M. Op. Cit. p. 164.

¹²⁹ SADOFF, David A. Op. Cit. pp. 568-570; LOBEL, Jules. Op. Cit. p. 321.

¹³⁰ Véase DELAHUNTY, Robert J. y YOO, John. Op. Cit. pp. 849-861; argumento en contrario en LOBEL, Jules. Op. Cit. p. 337.

¹³¹ DELAHUNTY, Robert J. y YOO, John. Op. Cit. pp. 861-862.

¹³² LOBEL, Jules. Op. Cit. p. 337.

¹³³ *Ibid.*

En el acápite anterior analizamos en detalle dos supuestos casos de legítima defensa preventiva o “*preventive self-defense*”; hablamos de las operaciones en Afganistán 2001 e Iraq 2003. Hemos de remitirnos al análisis efectuado para demostrar de forma específica la ilegalidad de la acción unilateral fundada en la legítima defensa preventiva. Recordemos cómo en el caso de Afganistán 2001, si bien la acción realizada por la coalición fue catalogable como “*preventive self-defense*”, esta obtuvo su validación mediante el pronunciamiento del CSNU en las resoluciones ya analizadas, obteniendo legitimación de dicho organismo para el uso de la vía armada. Situación contraria fue evidenciable en Irak 2003, donde la coalición empleó una interpretación extensiva de las resoluciones del CSNU, procediendo en contra de Irak de forma unilateral, viciando por tanto el fundamento de la vía armada empleada, toda vez que la supuesta amenaza difícilmente era catalogable como actual o inminente dada la carencia de evidencia fáctica que sustentase su existencia.

En el plano latinoamericano no hemos quedado exentos de este tipo de prácticas, recordando la -no tan lejana- incursión colombiana en territorio ecuatoriano realizada durante el mandato del presidente Uribe. Dicha incursión tuvo lugar el 1 de marzo del 2008 en la provincia de Sucumbíos, mediante el empleo de elementos aéreos inicialmente, acompañados con posterioridad por una fuerza terrestre compuesta por fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia, cuyo objetivo radicaba en atacar un campamento de las FARC ubicado en dicha provincia, donde se encontraba operando –según la información de las agencias de inteligencia- Raúl Reyes, segundo en la línea de mando de las FARC¹³⁴.

Respecto a dicho incidente, contextualizaremos su naturaleza en dos vertientes: una primera como conflicto contra el narcotráfico, mientras que una segunda perspectiva desde el prisma del conflicto interno entre las FARC y el Estado colombiano¹³⁵. La acción unilateral ejecutada por fuerzas colombianas reviste una clara naturaleza preventiva, toda vez que la sola existencia de un campamento de las FARC no hacía presuponer que un ataque armado sería realizado desde dicha locación –al menos no bajo criterios objetivos-, a su vez resulta poco plausible señalar que se cumplió con los criterios que exigen la verificación de un ataque armado actual o inminente, requiriéndose mayor fundamentación si se pretendía justificar una supuesta inminencia de un peligro concreto en contra de Colombia. Al respecto, es necesario tener en consideración algunos posibles fac-

¹³⁴ MONTUFAR, César. Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia a raíz de los sucesos del 1 de marzo del 2008. Friedrich Ebert Stiftung [en línea] Quito 2008: pp.1-23. [Consulta: 2 junio 2017] disponible en <http://www.fesmedia-latin-america.org/uploads/media/Aproximaci%C3%B3n_a_la_crisis_diplom%C3%A1tica.pdf> p. 2.

¹³⁵ Véase el trabajo de CURREA, Ana María Trujillo. La internacionalización del conflicto colombiano hacia el Ecuador en la primera década del siglo XXI. Papel Político [en línea] 2013, Vol. 17(2): pp. 577-620. [Consulta: 2 junio 2017] disponible en <<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/6544/5202>> quien desarrolla la mutación del conflicto originariamente interno hacia uno de carácter regional.

tores determinantes en la decisión de actuar unilateralmente por parte del Estado colombiano:

- 1) El control territorial de las zonas fronterizas con Ecuador y Venezuela en manos de las FARC y otros grupos paramilitares hacen que dicha zona se convierta en un lugar propicio para el cultivo estable de coca¹³⁶.
- 2) Las FARC utilizaban deliberadamente la soberanía de Ecuador para escudar sus actividades ilegales de la interferencia del Estado colombiano¹³⁷.
- 3) El Estado ecuatoriano no consideraba a las FARC como organización terrorista, catalogando a dicha entidad como grupo irregular¹³⁸.
- 4) Existencia de una supuesta situación de -al menos- omisión por parte del Estado ecuatoriano, en cuanto a permitir las actividades de las FARC en su territorio, existiendo temor fundado desde Colombia que un aviso previo al ataque hubiese sido ignorado, perdiéndose la posibilidad de asestar el golpe estratégico a las FARC¹³⁹.
- 5) Presencia en tierra de una personalidad relevante en la cadena jerárquica de las FARC, hállese de Raúl Reyes.

La acción unilateral colombiana fue justificada por algunos sectores como hipótesis válida de legítima defensa¹⁴⁰, en especial por el propio gobierno colombiano, justificación que sin embargo fue desestimada por la OEA ante la evidente violación de la soberanía e integridad territorial del Ecuador sin consentimiento previo de este y por tratarse de un uso injustificado –en concordancia con la regulación internacional– de la vía armada¹⁴¹. Al respecto, los principales puntos desarrollados por la OEA refirieron a la vulneración del principio de inviolabilidad territorial del artículo 21 de la Carta de la OEA, el que a su vez se reconoce ligado intrínsecamente al principio de solución pacífica de controversias de los Estados Americanos¹⁴², ambos principios afectados como consecuencia directa

¹³⁶ BRISCOE, Iván. Conflictos en la frontera: las nuevas zonas calientes en América Latina. Fundación para las relaciones Internacionales y el diálogo exterior [en línea] 2008: pp. 1-10. [consulta: 2 junio 2017] disponible en <http://fride.org/download/COM_Bordelands_Americas_ESP_jul08.pdf> p. 4.

¹³⁷ MONTUFAR, César. Op. Cit. p. 5.

¹³⁸ *Ibíd.* p. 12.

¹³⁹ *Ibíd.*

¹⁴⁰ Véase a TORRIJOS, Vicente. Colombia, las FARC y la legítima defensa. Revista Política y Estrategia [en línea] 2009, N° 113: pp.175-190. [Consulta: 2 de junio 2017] disponible en <<http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/ANEPE-113.pdf>> p. 180.

¹⁴¹ En contra de este argumento TORRIJOS, Vicente. *Ibíd.* pp. 180-181 quien señala que el uso de la fuerza extraterritorial empleado por Colombia, sería una hipótesis válida de legítima defensa y que por tanto no vulneraría al artículo 2(4) CNU, ya que la fuerza no fue ejercida con propósitos invasivos ni de ocupación territorial, no existiendo tampoco alteración o sustitución del régimen político o injerencia en asuntos internos de Ecuador.

¹⁴² OEA. *XXV Reunión de consulta de Ministros de relaciones exteriores [Informe de la comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia]*. 17 de mayo 2008, RC.25/doc.7/08. disponible en <www.oas.org/consejo/sp/docs/rc00089s01.doc> [Consulta: 2 de junio 2017] pp. 8-10.

de las acciones realizadas por el gobierno colombiano, lo que denota el rechazo del organismo ante la pretensión colombiana.

El argumento principal que permite desestimar la tesis de la legítima defensa extraterritorial preventiva por parte de Colombia, radica en el pronunciamiento de la OEA mediante el Consejo Permanente, en su resolución CP/Res 930 (1632/08) que rechaza la intervención extraterritorial¹⁴³, señalando una vulneración de los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA, resolviendo con especial énfasis lo siguiente:

“Reafirmar el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal”¹⁴⁴.

A su vez, la acción militar unilateral fue rechazada de forma unánime por el Grupo de Río¹⁴⁵ tanto como por los Estados de Ecuador, Venezuela y Nicaragua¹⁴⁶, lo que se sumó a las propias declaraciones del presidente Uribe, quien ofreció disculpas públicas al presidente Correa a raíz del incidente¹⁴⁷ asumiendo el compromiso de no reiterar dicha conducta en pos del respeto a lo prescrito en los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA¹⁴⁸.

Del análisis del caso de la “Operación Fénix” resulta posible determinar la ilegalidad de la acción preventiva colombiana, principalmente como ya fue señalado con motivo de la falta de un sustento argumentativo plausible para obrar de forma unilateral, más aún, al no existir la correspondiente validación de una entidad superior –como hubiese resultado ser la OEA– la acción reviste el vicio de ser catalogable como ilegal en virtud de las normas y principios establecidos en el ordenamiento internacional en materia del uso de la fuerza.

Actualmente, también deben ser desestimadas aquellas teorías que fundamenten las formas de legítima defensa anticipatorias unilaterales –en especial la modalidad de legítima defensa preventiva– en la norma consuetudinaria o derecho inmanente de legítima defensa de naturaleza más amplia. Dicha norma, debe ser entendida como idéntica¹⁴⁹ en contenido respecto de la norma convencional del Artículo 51 CNU, es decir, quedando prohibida la acción unilateral

¹⁴³ TORRIJOS, Vicente. Op. Cit. pp. 183-184 el autor señala que la OEA “repudió” la acción unilateral, mas no la condenó, lo que pareciera en su opinión darle la razón a Colombia en su actuar.

¹⁴⁴ OEA CP/Res.930 (1632/08) 5 marzo 2008 párrafo 1°.

¹⁴⁵ MONTUFAR, César. Op. Cit. p. 3.

¹⁴⁶ PACHON, Mónica. Colombia 2008: Éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe. Revista de Ciencia Política [en línea] Santiago 2009, Vol.29 (2): pp. 327-353. [Consulta: 2 de junio 2017] disponible en <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200005>> p. 341.

¹⁴⁷ *Ibíd.* p. 341.

¹⁴⁸ OEA. XXV Reunión de consulta de Ministros de relaciones exteriores Op. Cit. p. 19 en párrafo 4.

¹⁴⁹ BROWNLIE, Ian. Op. Cit. pp. 279-280.

anticipativa como regla general¹⁵⁰, solo pudiendo existir excepción a dicha regla cuando el CSNU otorgue autorización manifiesta. Cualquier interpretación extensiva de la legítima defensa tendrá por consecuencia la vulneración de la CNU.

Existen otros elementos adicionales que permiten –en opinión de este autor– deslegitimar *per se* la legítima defensa preventiva unilateral, principalmente en cuanto a la interpretación extensiva del concepto inminencia y su carga probatoria refiere. La legítima defensa como se ha señalado previamente, procede ante la verificación de un ataque armado¹⁵¹ que revista la cualidad de ser actual o inminente.

La voz inminencia involucra cierto grado de subjetividad en la apreciación fáctica de los hechos catalogables como ataque armado, sin embargo, esta subjetividad no recae en una situación de suposición o mera pretensión, por el contrario, debe ser sustentada con evidencia fehaciente que un ataque armado ha de ocurrir próximamente de forma casi certera e inequívoca¹⁵². Solo en este supuesto de inminencia, podría procederse mediante una modalidad interceptativa¹⁵³ siempre dentro de los límites impuestos por la necesidad y proporcionalidad¹⁵⁴, usándose como ejemplo la hipotética interceptación de la flota japonesa en vías de atacar Pearl Harbour durante 1941¹⁵⁵.

En síntesis, la práctica unilateral de la legítima defensa preventiva no cumple con el supuesto estricto del criterio inminencia del ataque armado, por ende, carece de toda justificación en el derecho internacional¹⁵⁶ so pena de ser catalogada como ilegal frente a la regulación de la CNU. Como fue señalado previamente, la única forma de validar una acción preventiva, ha de ser mediante la aprobación del CSNU¹⁵⁷, –como resulta del caso afgano el 2001– y no bajo la decisión de acción unilateral por parte de los Estados. En este entendido, es el CSNU el organismo encargado de velar por la paz y seguridad global, pudiendo obrar en nombre de los Estados en virtud del Artículo 24 CNU, empleando para la consecución de sus objetivos las facultades comprendidas en los capítulos VI, VII, VIII y XII. Es decir, mediante los mecanismos de seguridad colectiva comprendidos en el propio capítulo VII, el CSNU podría validar acciones armadas,

¹⁵⁰ *Ibíd.* p. 275.

¹⁵¹ Véase a DINSTEIN, Yoram (2005). *Op. Cit.* pp. 182-187; énfasis en pp. 204-208 donde autor señala la procedencia de un ataque armado efectuado por organizaciones terroristas.

¹⁵² *Ibíd.* p. 187; También véase CHATHAM HOUSE “Principles of International law on the use of force by States in self-defense” [en línea] [Consulta: 1 de mayo 2017] disponible en <<https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108106>> p. 49 respecto de lo señalado por Gerry Simpson y Colin Warbrick.

¹⁵³ GAZZINI, Tarcisio. *Op. Cit.* pp. 151-153.

¹⁵⁴ DINSTEIN, Yoram (2005). *Op. Cit.* pp. 208-211.

¹⁵⁵ GAZZINI, Tarcisio. *Op. Cit.* p. 152; DINSTEIN, Yoram. *Ibíd.* pp. 190-191.

¹⁵⁶ Véase CHATHAM HOUSE *Op. Cit.* p. 52 respecto de lo señalado por Sir Michael Wood.

¹⁵⁷ *Ibíd.* p. 51 respecto de lo señalado por Nicholas Wheeler, haciendo referencia a Gareth Evans; También BROWNLEE, Ian. *Op. Cit.* p. 275.

incluso de índole preventiva¹⁵⁸, siempre que se reúnan los presupuestos objetivos que validen la acción en términos de su necesidad y proporcionalidad como limitación al ejercicio de la fuerza. Luego, se reconoce adicionalmente en el Artículo 53 CNU la posibilidad de autorizar a organismos regionales el uso de medidas coercitivas previa autorización del CSNU, lo que evidencia al propio CSNU como ente monopolizador de la vía armada en el actual ordenamiento internacional.

En opinión del presente autor, la posibilidad de una modalidad preventiva tiene asidero únicamente en la autorización expresa del CSNU, mediante un mecanismo multilateral y no unilateral, es decir, cuando el propio CSNU reconoce un interés preponderante de la comunidad global y actúa en nombre de esta validando la anticipación de un peligro, siempre bajo criterios estrictos de determinación de este último, operando mediante una vía multilateral como justificación al uso de la fuerza. *A contrario sensu*, una acción preventiva unilateral justificada como legítima defensa sin el consentimiento expreso del CSNU, resultará siempre en una acción viciada y por ende ilegal ante el ordenamiento internacional, siendo contraria a la norma prohibitiva del Artículo 2.4 CNU.

CONCLUSIONES

Tras la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional codificó de forma expresa la prohibición de la amenaza o uso de la vía armada en las relaciones entre Estados. Es decir, la prohibición general del Artículo 2.4 CNU operaría como regla general, mientras que como excepciones se establecerían: la figura de la legítima defensa del Artículo 51 CNU y las actuaciones del CSNU en el marco del Capítulo VII de la CNU.

A su vez, la configuración del artículo 51 CNU ostenta una doble naturaleza, por una parte se trata de una norma convencional, mientras que por otra, de una norma consuetudinaria que recoge el derecho inmanente de legítima defensa. Esta dualidad ha llevado a determinados sectores a reconocer que se tratarían de dos normas diferentes en contenido, siendo la consuetudinaria, –en opinión de estos–, más amplia en relación a la norma convencional del artículo 51 CNU. Los efectos de dicha interpretación extensiva conllevan a que para ese grupo académico sea plausible validar la vía armada, con menores requisitos habilitantes para su uso, justificándose en la figura de la norma consuetudinaria.

Evidenciamos que ambas normas, –consuetudinaria y convencional–, poseen contenido común. Más aún, ambas se encuentran limitadas por las restricciones establecidas en la CNU, rechazándose la tesis que justificaría una suerte de independencia de la norma consuetudinaria respecto de la norma convencio-

¹⁵⁸ Véase a BELLIER, Stéphanie. Op. Cit. pp.531-533; MÜLLER, Christoph. Op. Cit. p. 358.

nal. Uno de los elementos clave para habilitar la figura de la legítima defensa es el ataque armado, el que debe revestir la cualidad de ser “actual o inminente”.

Es respecto de la voz inminencia donde se evidencia la interpretación extensiva de dicho sector, empleando el concepto de forma amplia, lo que permite bajo sus líneas argumentativas fundar formas de legítima defensa anticipatorias, en especial las llamadas “*preemptive self-defense*” y “*preventive self-defense*”. Dicha interpretación resulta errónea al menos, toda vez que el concepto de inminencia es entendido mayoritariamente en un sentido estricto, háblese de un criterio verificable y concreto, mas no la mera intuición o creencia de posibilidad de un ataque armado.

No existe un antecedente plausible en la CNU ni en la jurisprudencia internacional, que evidencie la existencia de dichas modalidades anticipatorias, más aún cuando su aceptación implicaría la afectación de las propias normas y principios codificados en la CNU. Es por ello que dichas prácticas han sido rechazadas por la mayoría de los Estados de forma sistemática, al menos en lo que respecta a su empleo contra otros Estados.

El auge del terrorismo post 11 de septiembre 2001, ha traído como consecuencia la reapertura del debate sobre la procedencia de la legítima defensa anticipatoria. Esta situación ha sido usada por el sector afín a la modalidad anticipatoria, para justificar una reinterpretación del derecho inmanente a la legítima defensa, en especial al criterio de inminencia del ataque armado. Entendiendo que inminencia en el contexto de un ataque armado por parte de una organización terrorista permitiría emplear la vía armada de forma más laxa, ante evidencia que permita presumir la existencia de un posible ataque armado y no bajo criterios estrictos de verificabilidad.

La naturaleza indeterminada de las organizaciones terroristas y sus tácticas de violencia indiscriminada en contra de civiles y no combatientes, hacen que para estos autores se justifique una anticipación extensiva del peligro que representan, al punto de validar la vía armada en casos donde no se tiene certeza de la amenaza bajo criterios objetivos, operando en muchos casos de forma unilateral sin legitimación del CSNU ni comunidad internacional.

En el presente trabajo analizamos las operaciones armadas en Afganistán 2001 e Irak 2003, verificando cómo la primera operación obtuvo validación para el uso de la fuerza preventiva mediante la autorización explícita del CSNU. Mientras que la segunda operación obtuvo el rechazo de la comunidad internacional por no contar con el consentimiento del CSNU ni de la comunidad internacional, careciendo de evidencia concreta o verificable que sustentara las afirmaciones de la coalición. Esto nos lleva a reconocer la única posibilidad de emplear la fuerza en un sentido preventivo, mediante la autorización del CSNU, siempre que el interés general de la comunidad internacional así lo justifique, mas no por la acciones unilaterales.

Resulta imperante para Latinoamérica mantener una participación activa en el debate académico de la materia, proceso del que nos hemos abstenido cuantitativamente en contraste con los Estados occidentales tradicionales. En este sentido, es de sumo interés que exista un mayor desarrollo a nivel latinoamericano respecto a la institución de la legítima defensa, profundizando en el plano académico la oposición a la práctica de la modalidad anticipatoria unilateral. Recordemos que nuestro propio país, en su momento, fue requerido por parte de la coalición que invadió a Irak para apoyar dicha empresa, pretensión que fue desestimada por el gobierno de la época ante la falta de sustento probatorio justificante. Esto demuestra que no estamos ajenos a esta discusión, por el contrario, ya hemos manifestado oposición, debiendo sostener dicha postura de forma constante ante futuras acciones preventivas unilaterales, siempre en pos de la protección del ordenamiento internacional y sus principios rectores.

La vía armada, como ha sido señalado previamente, es *ultima ratio* en el derecho internacional, por lo que su empleo no puede quedar entregado a la mera discrecionalidad de un Estado fuera de los supuestos preestablecidos por la ONU, más aún cuando los efectos de dicha acción resultan ser multilaterales en la mayoría de los casos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARELA, Steven J. Preemptive or Preventive war: a discussion of legal and moral standards. *Denver Journal of International Law and Policy* [en línea] 2004, Vol. 33(1):31-42 [consulta: 3 diciembre 2016] disponible en <<https://ssrn.com/abstract=1995535>>
- BERMEJO, Romualdo y LOPEZ-JACOISTE, Eugenia. El uso de la fuerza a la luz de los conflictos recientes: análisis de los informes del grupo de alto nivel (2-12-2004) y del secretario general (21-03-2005). En: RAMON Chornet, Consuelo. (Ed.) *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en el nuevo orden internacional*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006. pp. 37-90.
- BELLIER, Stéphanie. Unilateral and Multilateral preventive self-defense. *Maine Law Review*. Vol.58: 508-542, 2006.
- BOTHE, Michael. Terrorism and the legality of Pre-emptive force. *European Journal of International Law* [en línea] 2003, Vol.14 (2): 227-240 [consulta: 22 octubre 2016] disponible en <<http://www.ejil.org/pdfs/14/2/412.pdf>>
- BROWNLIE, Ian. *International Law and the use of force by states*. New York, Oxford Clarendon Press, 1981. 532p.
- BRISCOE, Iván. Conflictos en la frontera: las nuevas zonas calientes en América Latina. *Fundación para las relaciones Internacionales y el diálogo exterior* [en línea] 2008: pp. 1-10. [Consulta: 2 junio 2017] disponible en <http://fride.org/download/COM_Bordelands_Americas_ESP_jul08.pdf>
- BYWATERS, Cristóbal. EL 'No' de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones en la política exterior de Chile. *Estudios Internacionales* [en línea] 2004, Vol.46 (177):65-88 [consulta: 15 octubre 2016] disponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692014000100003&lng=es&nrm=iso>
- CRENSHAW, Martha. The Debate over New vs. Old Terrorism. Prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association [en línea] Chicago, Illinois, August 30-September 2, 2007. [Consulta: 13 noviembre 2016]. Disponible en <http://start.umd.edu/sites/default/files/files/publications/New_vs_Old_Terrorism.pdf>
- CURRIE, John H., FORCESE, Craig. OOSTERVELD, Valerie. *International Law doctrine practice and theory*. Toronto, Irwin Law, 2007. 983p.
- CURREA, Ana María Trujillo. La internacionalización del conflicto colombiano hacia el Ecuador en la primera década del siglo XXI. *Papel Político* [en línea] 2013, Vol. 17(2): pp. 577-620. [Consulta: 2 junio 2017] disponible en <<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/6544/5202>>

- CHATHAM HOUSE. "Principles of International law on the use of force by States in self-defense" [en línea] [Consulta: 1 de mayo 2017] disponible en <<https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108106>>
- DAVIS, Cale. "et al". The crime of aggression and the international criminal court. *The National Legal Eagle* [en línea] 2011, vol.17 (1): pp.11-13. [Consulta: 1 noviembre 2016] disponible en <<http://epublications.bond.edu.au/nle/vol17/iss1/4/>>
- DE WET, Erika. Threat to peace. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [en línea] [consulta: 16 septiembre 2016] disponible en <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e374>>
- DELAHUNTY, Robert J. y YOO, John. The 'Bush Doctrine': Can preventive war be justified? *Harvard Journal Of Law & Public Policy* [en línea] 2009, Vol. 32(3): 843-865 [consulta: 15 septiembre 2016] disponible en <<https://ssrn.com/abstract=1396754>>
- DINSTEIN, Yoram. *War aggression and self-defense*. 4th ed. New York, Cambridge University Press, 2005. 349p.
- DINSTEIN, Yoram. Aggression. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [en línea] [consulta: 16 septiembre 2016] disponible en <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e236>>
- DINSTEIN, Yoram. Terrorism and Afghanistan. *International Law Studies* [en línea] 2009, Vol. 85: 43-57 [consulta: 23 enero 2017] disponible en <<http://stockton.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1117&context=ils>>
- DIPERT, Randall R. Preventive War and the Epistemological dimension of the morality of War. *Journal of Military Ethics* [en línea] 2006, Vol.5 (1):32-54 [consulta: 15 septiembre 2016] disponible en <<http://dx.doi.org/10.1080/15027570500465728>>
- DOMBROWSKI, Peter y PAYNE, Rodger A. The emerging consensus for preventive war. *Survival, Global Politics and Strategy* [en línea] julio 2006, Vol.48 (2): 115-136 [consulta: 2 diciembre 2006] disponible en <<http://dx.doi.org/10.1080/00396330600765419>>
- DÖRR, Oliver. Prohibition of use of force. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [en línea] [consulta: 16 septiembre 2016] disponible en <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e427?rskey=TJR6rj&result=11&prd=EPIL>>

- FINSTERBUSCH, Christian. Las fuentes de la futura calificación del crimen de agresión por parte de la Corte Penal Internacional. *Tribuna Internacional* Vol. 2(4):33-63, jul. 2013.
- FRANCK, Thomas M. Terrorism and the right of Self-defense. *The American Journal of International Law* [en línea] Octubre 2011, Vol. 95 (4):839-843. [Consulta: 22 enero 2017] disponible en <<http://www.jstor.org/stable/2674629>>
- FRONTLINE. Chronology: The evolution of the Bush Doctrine [en línea] [consulta: 3 diciembre 2016] disponible en <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/cron.html>>
- GAZZINI, Tarcisio. The changing rules on the use of force in international law. Manchester, Juris Publishing Manchester University Press, 2005. 266p.
- GILLET, Matthew. "The Anatomy of an International crime: Aggression at the International Criminal Court" [en línea] 31 enero 2013 [Consulta: 1 noviembre 2016] disponible en <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2209687>
- GRAY, Christine. International law and the use of force. 3° ed. New York, Oxford University Press, 2008. 455p.
- GREEN, James A. Self-Preservation. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [en línea] [consulta: 16 septiembre 2016] disponible en <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e403>>
- GREEN, Leslie C. The contemporary law of armed conflict. 3ª ed. Manchester, Manchester University Press. 2008. 434p.
- GREENWOOD, Christopher. Self-Defense. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [en línea] [consulta: 16 septiembre 2016] disponible en <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e401>>
- GREENWOOD, Christopher. The Caroline. En: Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [en línea] [consulta: 16 Septiembre 2016] disponible en: <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e261>>
- GREGOR, Bruce. Definition of terrorism-social and political effects. *Journal of Military Veterans and Health* [en línea] Mayo 2013, Vol.21 (2):26-30 [consulta: 13 noviembre 2016] disponible en <<http://jmvh.org/article/definitionof-terrorism-social-and-political-effects/>>

- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. La regulación del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En: RAMON Chornet, Consuelo. (Ed.) *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en el nuevo orden internacional*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006. pp.11-36.
- INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. “Global terrorism Index 2015” [en línea] [consulta: 13 noviembre 2016] disponible en <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory” Advisory Opinion, I.C.J Reports 2004. [Consulta: 27 marzo 2017] disponible en <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua” (Nicaragua v. United States of America) Jurisdiction and Admissibility, Judgement, I.C.J Reports 1984. [Consulta: 29 marzo 2017] disponible en <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6485.pdf>
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua” (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgement, I.C.J Reports 1986. [Consulta: 29 marzo 2017] disponible en <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>
- INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL. “Nazi Conspiracy and Aggression” (United States ‘et al’ v. Goering ‘et al.’) Judgment, Dissenting Opinion and Sentence, N/A IMT 1 october 1946. [Consulta: 29 marzo 2017] disponible en http://www.worldcourts.com/imt/eng/decisions/1946.10.01_United_States_v_Goering.pdf
- KAUFMAN, Whitley. What’s wrong with preventive war? The moral and legal basis for the preventive use of force. *Ethics & International Affairs* [en línea] Diciembre 2005, Vol.19 (3): 23-38. [Consulta: 9 enero 2017] disponible en <http://vlex.com/vid/wrong-preventive-moral-basis-56735830>
- LAURSEN, Andreas. *Changing international law to meet new challenges: interpretation, modification, and the use of force*. Copenhagen, DJØF Publishing, 2006. 331p.
- LEVY, Jack S. Preventive war and Democratic Politics. *International Studies Quarterly* [en línea] marzo 2008, Vol. 52(1):1-24. [Consulta: 30 noviembre 2016] disponible en <http://www.jstor.org/stable/29734222>
- LOBEL, Jules. Preventive war and the lessons of history. *University of Pittsburgh Law Review* [en línea] Abril 2006, Vol. 68(2):307-339 [consulta: 30

- noviembre 2016] disponible en <<http://lawreview.law.pitt.edu/ojs/index.php/lawreview/article/view/85/85>>
- MARTÍNEZ-VARGAS, Juan-Ramón y MATEUS-RUGELES, Andrea. El terrorismo como elemento generador de la mutación de la figura de la agresión. Efectos evolutivos o involutivos en el derecho internacional. Opinión jurídica [en línea]. 2011, vol.10 (19) pp. 155-170. [Consulta: 6 diciembre 2016] disponible en <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302011000100009&lng=en&nrm=iso>
- MONTUFAR, César. Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia a raíz de los sucesos del 1 de marzo del 2008. Friedrich Ebert Stiftung [en línea] Quito 2008: pp. 1-23. [Consulta: 2 junio 2017] disponible en <http://www.fesmedia-latin-america.org/uploads/media/Aproximaci%C3%B3n_a_la_crisis_diplom%C3%A1tica.pdf>
- MÜLLER, Christoph. The right of Self-Defense in the Global Fight against Terrorism. International Law Studies [en línea] 2006, Vol. 81:351-366 [consulta: 19 enero 2017] disponible en <<http://stockton.usnwc.edu/ils/vol81/iss1/18/>>
- OPPENHEIM, L. International Law a treatise: disputes war and neutrality. 7ª edición, LAUTERPACHT. H (ed.) Gran Bretaña, Longmans, 1952. Vol. 2.
- OPPENHEIM, L. International Law a treatise: Peace. 8ª edición, LAUTERPACHT. H. (ed.) Gran Bretaña, Longmans, 1955. Vol. 1.
- ØREBECH, Peter. UN Charter Article 51 and the right to 'Anticipatory Self-defense': Validity of the US Preventive War Doctrine against Al Qaeda. Middle East Critique [en línea] Abril 2014, Vol.23 (1):53-72 [Consulta: 15 septiembre 2016] disponible en <<http://dx.doi.org/10.1080/19436149.2014.896595>>
- OTAN. TratadodelAtlánticoNorte. Washington D.C. 4 abril 1949, disponible en http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=en
- OEA. XXV Reunión de consulta de Ministros de relaciones exteriores [Informe de la comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia]. 17 de mayo 2008, RC.25/doc.7/08. Disponible en <www.oas.org/consejo/sp/docs/rc00089s01.doc> [consulta: 2 de junio 2017].
- OEA Consejo Permanente. Resolución del Consejo Permanente 930 (2008) [Convocatoria de la reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y nombramiento de una comisión], 5 marzo 2008, CP/RES.930 (1632/08), disponible en <http://www.oas.org/es/council/CP/documentation/res_decs/> [consulta: 2 de junio 2017].

- PACHON, Mónica. Colombia 2008: Éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe. *Revista de Ciencia Política* [en línea] Santiago 2009, Vol.29 (2): pp. 327-353. [Consulta: 2 de junio 2017] disponible en <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200005>>
- RAPOPORT, David C. The four waves of rebel terror and september 11. *Anthropoetics* [en línea] Spring/Summer 2002, Vol.8 (1) [consulta: 13 noviembre 2016] disponible en <<http://www.anthropoetics.ucla.edu/ap0801/terror.htm>>
- REMIRO Brotons, Antonio. Crimen de agresión, crimen sin castigo. En: RAMON Chornet, Consuelo. (ed.) *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en el nuevo orden internacional*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006. pp. 91-129.
- ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Público*. GIMENEZ Artigues, Fernando (ed.) Barcelona, ediciones Ariel, 1966. 747p.
- SADOFF, David. A question of determinancy: the legal status of anticipatory self-defense. *Georgetown Journal of International Law* [en línea] Winter 2009, Vol. 40 (2):523-584. [Consulta: 1 diciembre 2016] disponible en <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/geojintl40&div=21&id=&page=>>>
- SAPIRO, Miriam. Iraq: The Shifting Sands of Preemptive self-defense. *American Journal of International Law* [en línea] Julio 2003, Vol. 97(3):599-607 [consulta: 6 diciembre 2016] disponible en <<http://www.jstor.org/stable/3109845>>
- SAUL, Ben. *Defining Terrorism in International Law*. Oxford-New York, Oxford University Press, 2006. 373 p.
- SCHMID, Alex P. The revised academic consensus definition on terrorism. *Perspectives on Terrorism* [en línea] 2012, Vol. 6 (2): 158-159 [consulta: 13 noviembre 2016] disponible en <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/schmid-terrorism-definition/385>>
- SCHMITT, Michael N. The legality of Operation Iraqi Freedom under International Law. *International Law Studies* [en línea] 2006, Vol.81:367-392 [consulta: 19 enero 2017] disponible en <<http://stockton.usnwc.edu/ils/vol81/iss1/19/>>>
- SHAW, Malcolm N. *International Law*. 4th ed. Cambridge, Cambridge University Press, 1997. 939p.
- SHUBISZEWSKI, K.J. Uso de la fuerza por parte de los Estados. *Seguridad Colectiva. Derecho de Guerra y de Neutralidad*. En: SORENSEN, Max. (ed.) *Manual de Derecho Internacional Público*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. pp. 681-772.

- SINAI, Joshua. How to define terrorism. Perspectives on terrorism [en línea] 2008, Vol.2 (4): 9-11 [consulta: 13 noviembre 2016] disponible en <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/33/67>>
- THE CHARTER of the United Nations a commentary por Bruno Simma (ed) "et al". New York, Oxford University Press, 1994. 1258p.
- THE WHITE HOUSE. The National Security Strategy of the United States of America 2002 [en línea] Septiembre 2002. [Consulta: 3 diciembre 2016] disponible en <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>
- TORRIJOS, Vicente. Colombia, las FARC y la legítima defensa. Revista Política y Estrategia [en línea] 2009, N° 113: pp. 175-190. [Consulta: 2 de junio 2017] disponible en <<http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/ANEPE-113.pdf>>
- TRAVALIO, Gregory M. Terrorism, International Law and the use of military force. Wisconsin International Law Journal. Vol.18: 145-191, 2002.
- U.S DEPARTAMENT OF DEFENSE. Law of War Manual June 2015. (Updated may 2016) [en línea] Mayo 2016. [Consulta: 29 marzo 2017] disponible en <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/DoD_Law_of_War_Manual-June_2015_Updated_May_2016.pdf>
- UN General Assembly, General Assembly resolution 2625 (1970) [Declaration on principles of International Law concerning Friendly relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations], 24 october 1970, A/RES/2625(XXV), disponible en <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2625\(XXV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2625(XXV))> [consulta: 29 marzo 2017].
- UN General Assembly, General Assembly resolution 3314 (1974) [Definition of Aggression], 14 December 1974, A/RES/3314(XXIX), disponible en <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX))> [consulta: 29 marzo 2017].
- UN Security Council, Security Council resolution 1267 (1999) [Afghanistan], 15 october 1999, S/RES/1267 (1999), disponible en <<http://www.refworld.org/docid/3b00f2298.html>> [consulta: 29 marzo 2017].
- UN Security Council, Security Council resolution 1368 (2001) [Threats to international peace and security caused by terrorist acts], 12 september 2001, S/RES/1368 (2001), disponible en <<http://www.refworld.org/docid/3c4e94557.html>> [consulta: 29 marzo 2017].
- UN Security Council, Security Council resolution 1373 (2001) [on threats to international peace and security caused by terrorist acts], 28 september

2001, S/RES/1373 (2001), disponible en <<http://www.refworld.org/docid/3c4e94552a.html>> [consulta: 29 marzo 2017].

UN Security Council, Security Council resolution 1378 (2001) [on the situation in Afghanistan], 14 november 2001, S/RES/1378 (2001), disponible en <<http://www.refworld.org/docid/3c4e945615.html>> [consulta: 29 marzo 2017].

UN Security Council, Security Council resolution 1386 (2001) [on the situation in Afghanistan], 20 december 2001, S/RES/1386 (2001), disponible en <<http://www.refworld.org/docid/3c4e94571c.html>> [consulta: 29 marzo 2017].

UN Security Council, Security Council resolution 487 (1981) [Iraq-Israel], 19 june 1981, S/RES/487 (1981), disponible en <[http://undocs.org/S/RES/487\(1981\)](http://undocs.org/S/RES/487(1981))> [consulta: 2 junio 2017].

UN Security Council, Security Council resolution 1441 (2002) [concerning Iraq], 8 november 2002, S/RES/1441 (2002), disponible en <<http://www.refworld.org/docid/3dda0f634.html>> [consulta: 29 marzo 2017].

UN Security Council, Security Council resolution 660 (1990) [Iraq-Kuwait], 2 august 1990, S/RES/660 (1990), disponible en <<http://www.refworld.org/docid/3b00f12240.html>> [consulta: 29 marzo 2017].

UN Security Council, Security Council resolution 678 (1990) [Iraq-Kuwait], 29 november 1990, S/RES/678 (1990), disponible en <<http://www.refworld.org/docid/3b00f16760.html>> [consulta: 29 marzo 2017].

UN Security Council, Security Council resolution 687 (1991) [Iraq-Kuwait], 3 april 1991, S/RES/687 (1991), disponible en <[http://undocs.org/S/RES/687\(1991\)](http://undocs.org/S/RES/687(1991))> [consulta: 29 marzo 2017].

UNITED NATIONS. Report of the United Nations Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A more secure world: our shared responsibility. [En línea] Diciembre 2004. [Consulta: 29 marzo 2017] disponible en <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>

UNITED NATIONS. Charter of the United Nations, 24 october 1945, 1 UNTS XVI, [consulta: 30 marzo 2017] disponible en <<http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>>

UNITED NATIONS. Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 may 1969, 1155 UNTS 331 [consulta: 30 marzo 2017] disponible en <https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_de_Viena_sobre_derecho_tratados_Colombia.pdf>

VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público. 3ª edición, TRUYOL Y SERRA, Antonio (ed.) Madrid, Aguilar, 1961. 505p.

WALTER, Christian. Terrorism. En: Rüdiger Wolfrum (ed), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law [en línea] [consulta: 16 septiembre 2016] disponible en <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e999?rskey=9dotTN&result=7&prd=EPIL>>

WOOD, Michael. Breach of Peace. En: Rüdiger Wolfrum (ed), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law [en línea] [consulta: 16 septiembre 2016] disponible en <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e372>>

¿EXISTEN ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LAS AMENAZAS MULTIDIMENSIONALES EN LA REGIÓN?^{*∞}

ARACELY BANEGAS ALFARO**

RESUMEN

Las amenazas multidimensionales, para el Hemisferio Occidental, con especial énfasis, una de ellas, el Crimen Organizado Transnacional, se ha convertido en una de las más graves que atentan contra la Seguridad Pública de los Estados, no obstante, no solo es un problema de Seguridad Pública, para algunos países de la Región es un problema de Gobernabilidad.

Este artículo desarrolla una aproximación de estudio a la implementación de las estrategias, concertadas por el hemisferio occidental en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), para el combate al Crimen Organizado Transnacional y sobre la efectividad de las mismas, teniendo en cuenta las particularidades de sus países miembros, los cuales son asimétricos y desiguales. Así mismo, en el marco de la transición que significó para los países miembros de la OEA, migrar hacia la Seguridad Multidimensional y Cooperativa, se evidencia el consenso sobre los valores compartidos y enfoques comunes, como ser la concepción de la Seguridad de alcance multidimensional, sin embargo, este trabajo, también visibiliza los retos de los países para hacer frente a sus disensos en cuanto a las distintas prioridades y perspectivas nacionales de Seguridad, lo que a veces dificulta el diseño y ejecución de estrategias comunes contra estos flagelos.

* El presente escrito es parte de la tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa, el año 2015, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE.

** Abogada y Diplomática de carrera. Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa, por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile. Se ha desempeñado desde el año 2006 para la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de Honduras. Recientemente su destinación en el Servicio Exterior la realizó en el período 2010-2015, como Consejero de la Embajada de Honduras en Chile. Así mismo en el año 2009 realizó estudios sobre Diplomacia en la Academia Diplomática de Chile "Andrés Bello". Ha ejercido como Oficial Jurídico en la Oficina de Integración Centroamericana, en la Dirección General de Asuntos Consulares, así mismo como oficial de Investigación Comercial del Centro de Investigaciones Económicas y Comerciales y actualmente se desempeña como Directora de Promoción Internacional de la Cancillería de Honduras. Aracely.banegas@gmail.com

∞ Fecha de recepción: 260317
Fecha de aceptación: 310517

Palabras clave: *Crimen Organizado, amenazas multidimensionales, Organización de los Estados Americanos, seguridad multidimensional.*

ARE THERE STRATEGIES TO COMBAT MULTIDIMENSIONAL THREATS IN THE REGION?

ABSTRACT

The multidimensional threats for the western hemisphere, with an special emphasis in one of them, Transnational Organized Crime, has turned into one of the most serious issues that threatens public safety of the states. However, it is not only a public safety issue, but for some countries in the region, it becomes one of governability. This article develops an approach regarding the implementation of strategies, planned by the western hemisphere within the frame of the Organization of American States (OAS), to face Transnational Organized Crime, and the effectiveness of them, keeping in mind the distinct approaches of its members, which are asymmetrical and uneven.

Also, within the transition frame that meant for the members of the OAS migrate towards the Multidimensional and Cooperative Security, we found clear evidence that demonstrates the consensus of shared values and common approaches, like the concept of Security with a multidimensional scope. However this article, also reflects the challenges that countries face because of the diversity of opinions regarding different priorities and national perspectives of security, as well as the difficulties to set up the design and execution of common strategies to counter these threats.

Key words: *Organized Crime, multidimensional threats, Organization of American States, strategies, multidimensional security.*

INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende establecer la existencia o no de estrategias que se hayan implementado tanto en el nivel de la OEA, como dentro de los países agrupados por regiones u otras organizaciones regionales o subregionales, o bien por convenciones existentes entre dos o más países, para enfrentar los problemas de seguridad provenientes de las amenazas multidimensionales que podrían afectar a los países de la región.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas, realizada en México en el año 2003, estableció una visión multidimensional de las amenazas y además enuncia, dentro de ellas, al Crimen Organizado Transnacional que servirá como medio de ejemplo para este artículo.

Según el Informe de Investigación de las corrientes financieras ilícitas provenientes de los delitos organizados transnacionales presentado en Viena, Austria, por la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) en el año 2009 se apreció que esa actividad generaba 870 miles de millones de dólares por año, lo que equivale al 1,5% del PIB mundial, es más de seis veces de la cantidad de asistencia oficial para el desarrollo correspondiente a ese año y equivale a casi el 7% de las exportaciones mundiales de mercancías¹.

De ahí se desprende que es posible considerar al Crimen Organizado como una de las *amenazas multidimensionales más graves* para la seguridad pública y nacional de los Estados, pudiendo provocar graves consecuencias económicas, sociales y políticas, afectando el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, impidiendo la vida democrática de los países y siendo para algunas naciones del Hemisferio Occidental no solo un problema de seguridad sino también un conflicto de Gobernabilidad².

Hoy en día la concepción de la delincuencia organizada cuenta con distintas visiones de comprensión en los países del Hemisferio Occidental, lo que naturalmente influye en la priorización de su combate y tratamiento, asimismo el cuadro “A” nos permite comprender que también existen distintas percepciones de las amenazas.

De ahí que las Subregiones identifican en el mismo cuadro, como principales percepciones de amenazas el Narcotráfico y el Terrorismo, no obstante, se presenta ya una variación cuando se enumeran las mismas, en orden de prioridad, como para algunas el medio ambiente y los desastres naturales se encuentran en su prioridad tercera de percepción, para otras es la última.

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) – Página web [En línea]. [Fecha de consulta: 6 de agosto de 2015]. Disponible en: <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

² Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia –la RED–. Seguridad y crimen organizado transnacional. Una propuesta de acción para Centroamérica. Año 2, N° 1. Guatemala, Guatemala. Fundación Konrad Adenauer. Febrero 2011. 83p.

CUADRO “A”
Percepciones de Amenazas priorizadas por Subregión

Mercosur	Países Andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de Armas	Pobreza y carencias sociales	Medio Ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen Organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen Organizado	Medio Ambiente y desastres naturales
Medio Ambiente y desastres naturales	Tráfico de Armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de Armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen Organizado	Tráfico de Armas	Crimen Organizado
Guerrillas y grupos subversivos	Medio Ambiente y desastres naturales	Guerrillas y grupos subversivos	

Fuente: Cuadro de F. Rojas Aravena, en Oswaldo Jarrín: Memorias del Seminario Enfoques Sub-regionales de la seguridad hemisférica, Flacso, noviembre de 2004.

Independientemente del ámbito y de las consecuencias del Crimen Organizado, éstas no solamente se ven reflejadas en el escenario público donde el Estado participa, si no que teniendo en cuenta el paradigma de la interdependencia compleja, también opera en el mundo privado, donde actúan las empresas locales y multinacionales, las organizaciones no gubernamentales y toda forma de organización local o internacional, lo que llevó a Antonio María Costa señalar que “la delincuencia organizada se ha globalizado convirtiéndose en una de las primeras potencias económicas y armadas del mundo”, en el marco del lanzamiento del Informe de la UNOCD titulado “La globalización del delito: evaluación de la amenaza que plantea la delincuencia organizada transnacional”³.

Esta dinámica delincencial a “gran escala” naturalmente acciona en lo que hoy en día, y desde hace unos años, ha provocado la revolución de las tecnologías de la comunicación y la información, la globalización o como la corriente francesa la llama; la mundialización.

En ese sentido, el Crimen Organizado Transnacional correspondería a la más perfeccionada organización, capaz de socavar la democracia, distorsionar

³ Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNOCD), “La delincuencia organizada se ha globalizado convirtiéndose en una amenaza para la seguridad”. 2010. [En línea]. [Fecha de consulta: 1 de agosto de 2015]. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/GlobalizationofCrime-PR-Final-Spanish.pdf>

los libres mercados y estancar el desarrollo social de los países. Estructura, especialización, violencia y penetración son sus principales caracteres.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, suscrita en Palermo, Italia en el año 2000, establece que se entenderá por un “grupo delictivo organizado” a un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente convención con miras a obtener, directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material; se considera que tiene un carácter transnacional si presenta las siguientes características⁴:

- Se comete en más de un Estado,
- Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado,
- Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado o;
- Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Asimismo, no existe hoy en día un consenso conceptual en cuanto a la terminología sobre los distintos niveles que inciden en el mantenimiento de la seguridad de un país, por lo que para este artículo tomaremos las siguientes definiciones para los términos de seguridad nacional, vulnerabilidad, riesgo, amenaza y seguridad cooperativa⁵, además del concepto de seguridad multidimensional expresado por la OEA.

- Seguridad nacional: Es una condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los objetivos nacionales y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes, tanto externas como internas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria.

⁴ Resolución 55/25 de la Asamblea General. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Palermo, Italia. 15 de noviembre de 2000.

⁵ MOLINA, SOTO “et al”. “La Conducción de la Defensa Nacional: historia, presente y futuro. Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Colección de Investigaciones ANEPE N° 26, 2012. pp. 131, 177, 181.

- Vulnerabilidad: Es la o las carencias propias que exponen al Estado a un peligro explotable por otros. Ellas pueden ser de carácter estructural, legal o circunstancial.
- Riesgo: Acción de exponerse a la contingencia de recibir un cierto daño en alguna área o aspecto de interés. Se transforma en amenaza cuando existe baja o nula capacidad de reacción y a la vez un potencial adversario tiene la capacidad de explotar tal situación.
- Amenaza: Acción real o un hecho provocado, consciente o inconscientemente por un eventual adversario, que es percibida como una promesa de dañar intereses propios, porque a ese adversario se le supone, con cierto fundamento, la intención y la capacidad para hacerlo.
- Seguridad cooperativa: Concepto por el cual se alude a un régimen de seguridad, por el cual dos o más Estados se agrupan para enfrentar amenazas que les son comunes. En este modelo su característica más especial radica en su arquitectura flexible, es decir, los Estados se comprometen a actuar en diferentes grados de cooperación, esto es, ella es selectiva de acuerdo al interés particular de cada uno de ellos o de un grupo de ellos.
- Seguridad multidimensional: Es una nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio, caracterizada por su naturaleza multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio⁶.

El problema, entonces, se refiere a la implementación o no de las estrategias y políticas públicas concertadas por el hemisferio americano en el marco de la Organización de los Estados Americanos, para el combate al Crimen Organizado Transnacional, explicando la configuración y adopción de las mismas, desde la incorporación del concepto de Seguridad Multidimensional y Cooperativa en la región.

Es por ello que este artículo además nos permitirá plantear y contestar las siguientes interrogantes: ¿La nueva dimensión de las amenazas a la Seguridad Multidimensional, ha sido operativizada a través de estrategias efectivas para el combate al Crimen Organizado? y, ¿existen estrategias comunes o concertadas para combatir este tipo de amenazas de países o grupos de países de la región?

Desde el año 1991 se identifican una serie de reuniones en el marco de la OEA, que permitieron de una manera sistemática generar avances en la cooperación y formulación de estrategias (Seguridad Cooperativa) y, asimismo, en la consolidación del Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica, avance

⁶ SECRETARÍA DE SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL DE LA OEA: “Ámbito de acción de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) En: <http://www.oas.org/es/acerca/ssm.asp> . Recuperado el 16 de junio de 2017.

registrado en el año 2002 en Bridgetown, Barbados, y ratificado en el año 2003 en la Ciudad de México, en donde además se hace un notable aporte en la concepción de nuevas amenazas.

Si bien es cierto, en el año 2003, en México, hubo una contribución conceptual para la consolidación de la dimensión multidimensional de la seguridad, hoy en día se evidencia la compleja desventaja de los países en su combate contra el Crimen Organizado, lo que constata que aún exista un proceso en construcción que permita la transición conceptual a una verdadera operatividad pragmática de estrategias y resoluciones, que doten de mecanismos que permitan con agilidad la toma de decisiones conducentes a asegurar la neutralización o combate al Crimen Organizado.

También es importante valorar la necesidad o no de reformar los actuales mecanismos de Seguridad Hemisférica, por lo que se estima necesario despejar la cuestión: ¿Las asimetrías y los diferentes modelos políticos de los países de la OEA, representan un obstáculo para la lucha del Crimen Organizado y la búsqueda de la Seguridad Multidimensional de la región?

Por otra parte, la naturaleza del Crimen Organizado que supone la coordinación de distintos entes a nivel transnacional, necesariamente implica que, para la elaboración de una estrategia de combate al mismo, ésta se estructure teniendo en cuenta esos aspectos además de los consensos que propulsa el concepto de Seguridad Cooperativa.

Así, entonces, el esfuerzo se ha orientado a demostrar la importancia de la naturaleza multidimensional de las amenazas a la Seguridad Internacional; evidenciar la complejidad de formulación de consensos en el marco de la OEA para la neutralización o combate a las nuevas amenazas a la Seguridad Internacional y analizar la dimensión de la comprensión, análisis y combate del Crimen Organizado Transnacional en la región en el marco de la OEA.

En ese sentido, la conclusión de este artículo que se presenta como propuesta se orienta a esgrimir que, existen diferentes concepciones que cada país de la Región les otorgan a las amenazas multidimensionales y a su tratamiento, lo que sumado a las asimetrías intrarregionales, acentuadas por el criterio de flexibilidad para la aplicación de planes o estrategias a lo interno de cada país, se traduce en que la región carezca de eficientes mecanismos que permitan operativizar con la agilidad necesaria sus decisiones en torno a medidas conducentes a asegurar la neutralización o combate al Crimen Organizado.

Hoy en día el combate al Crimen Organizado tiene un lugar privilegiado en las agendas de trabajo de todas las autoridades de los países del mundo, de las organizaciones multilaterales, de la sociedad civil y académica. Su transversalidad, complejidad y multidimensionalidad ha demandado un constante debate para su comprensión, combate y neutralización. Este artículo espera generar reflexiones que aporten a la construcción de relatos que evidencien la realidad

actual del Hemisferio Occidental y cómo desde el fortalecimiento de la Seguridad Cooperativa los países organizados en el marco de la OEA pueden generar mejores y más ágiles mecanismos para hacer frente a esta amenaza.

DESARROLLO

Crimen Organizado Transnacional

Conceptualización

Teniendo en cuenta como base referencial y conceptual, la definición de la Delincuencia Organizada Transnacional que ofreció la Convención de Palermo en el año 2002, podemos incorporar en el marco de la comprensión y análisis de esta amenaza, nuevas valoraciones que amplían el espectro de su alcance que recoge el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD⁷:

“Delincuencia organizada incluye toda acción delictiva organizada y prolongada en el tiempo, cuya capacidad de sustraer y proveer bienes y servicios recae en el uso de la corrupción, la coacción y en algunos casos, la violencia. Unos delitos se vinculan a nivel local con la delincuencia organizada, otros traspasan ese ámbito a la dimensión transnacional, como la trata de personas y el tráfico de drogas, personas o armas. Asimismo, la Unión Europea ha podido avanzar en cuanto a los criterios para delimitar conceptualmente el Crimen Organizado y que sirven como un aporte a nuestro ejercicio”.

Los criterios son⁸:

- Colaboración de dos o más personas.
- Distribución de tareas.
- Actuación continuada o por tiempo prolongado.
- Utilización de formas de disciplina y control interno.
- Sospecha de comisión de delitos graves.
- Operatividad en el ámbito internacional.
- Empleo de violencia u otras formas de intimidación.

⁷ PNUD. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, Estados Unidos de América. 2013.

⁸ JIMENEZ, Jaime Óscar y MORAL Castro, Lorenzo. La Criminalidad organizada en la Unión Europea, estado de la cuestión y respuestas institucionales. Revista CIDOB d'Afers Internacionals [En línea]. núm. 91, pp. 173-194. Septiembre–Octubre 2010. [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/211125/280787>

- Uso de estructuras de negocios o comerciales.
- Actividades de lavado de capitales.
- Ejercicio de la influencia (políticos, medios de comunicación, etc.).
- Búsqueda de beneficio o poder.

En ese sentido, si bien es cierto que el Crimen Organizado comparte en su accionar las mismas causas socio-económicas que la “delincuencia común” es importante señalar que la “delincuencia transnacional” posee diferencias con respecto a la otra; Francisco Rojas Aravena⁹ nos permite identificar varios elementos diferenciadores que analizamos:

- El Crimen Organizado posee una marcada jerarquización en su organización estructural asimilándose tanto en formación como en operación a una “empresa”, la cual responde a los intereses que se buscan; no obstante la conformación de este “cuadro de autoridades” si bien es cierto define con precisión los poderes de mando, por su misma conformación jerárquica, en ningún momento por la ausencia de uno de ellos la organización desde el punto de vista funcional desaparece.
- Su capacidad de especialización en los ámbitos de su ejercicio es muy alta, y a todo esto lo acompañan grandes inversiones tecnológicas para su perfeccionamiento, lo cual constata las posibilidades de adaptarse a los contextos mundiales, tanto así que no solamente actualiza sus métodos delincuenciales, si no que supera en cuanto a adquisición de tecnología aplicada a los Estados, de ahí el acuñado término de “Crimen Organizado”.
- La relación de esta delincuencia mundializada con el Estado es lo que permite conformar sus caracteres propios: la búsqueda de estabilidad y de subsistencia en el aparato del Estado es su principal objetivo, no pretende pues mantener o apropiarse del monopolio estatal de su ejercicio, al contrario necesita de las instancias del Estado, de sus poderes, instituciones, hasta de su proyección; entonces su búsqueda radica en encontrar grados de impunidad mediante la corrupción de los funcionarios estatales, distinguiéndose así pues del terrorismo que su fin está configurado por razones ideológicas-políticas.
- Este tipo de organizaciones se caracterizan de igual manera por su grado de pertenencia, ya sea a su contexto social, familiar o nacional, esto permite que exista una identificación con los objetivos buscados, que como se ha inferido anteriormente no responden a fines ideológicos, si no más

⁹ ROJAS, Francisco. Crimen Organizado Internacional: Una amenaza a la estabilidad democrática. Publicación pensamiento propio. [En línea]. 26. 155-175. Julio-Diciembre 2007- año 12. [Fecha de consulta: 2 de agosto de 2015]. Disponible en: http://www.cries.org/documentos_cries_old/26.pdf

eminentemente lucrativos, lo cual hace que se generen relaciones entre ellos sumamente cohesionadas.

En ese sentido y como corolario de lo anteriormente expuesto, se puede inferir que el Crimen Organizado es transnacional, cualidad que la globalización le ha dado, entendida ésta como la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional¹⁰, ha permitido que los notables avances tecnológicos en la inmediatez de la información, reducción de costos asociados al transporte y el uso de las tecnologías sean las herramientas que dentro de un esquema empresarial característico del Crimen Organizado se aplican para perfeccionar su accionar, adquiriendo diversidad, flexibilidad y adaptabilidad.

La transición hacia la seguridad multidimensional y cooperativa en la región

La creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se realiza en 1948, mediante la adopción su Carta en Bogotá, Colombia, entrando en vigencia en 1951. En su capítulo 1 se encuentra su naturaleza y propósitos, que en el marco del artículo 1 establece¹¹:

“Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”.

Asimismo, se estipula que es un principio fundamental el afianzamiento de la paz y la seguridad del Continente.

En esa línea de ideas, se reconoce como un momento importante en el diálogo regional, el Compromiso de Santiago de Chile con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano del año 1991, que permitió colocar en la agenda una nueva mirada a los asuntos de Seguridad Hemisférica, en la que los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los países miembros, en ocasión del vigésimo primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA declararon:

“.. Su decisión de iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales, desde una perspectiva actualizada e integral de la seguridad y del desarme, incluido el

¹⁰ CEPAL/NACIONES UNIDAS. Globalización y Desarrollo. Brasilia. Cepal. Mayo de 2002. 396p.

¹¹ Carta de la Organización de los Estados Americanos. Bogotá, Colombia. 1948.

tema de todas las formas de proliferación de armas e instrumentos de destrucción masiva, a fin de dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros; y formular un llamado a nivel mundial a otras organizaciones competentes, para que se unan a los esfuerzos de la OEA”¹².

A partir del año 1991 se realizan una serie de reuniones en el marco de la OEA que permitieron de una manera sistemática generar avances en la cooperación y formulación de estrategias para el desarrollo de la Seguridad Cooperativa; en ese sentido se evidencia el carácter preventivo de la misma que permite establecer instancias comunes, que comparan conductas con ciertos criterios de comportamiento previamente establecidos y codificados, así como también la presencia de mecanismos y procedimientos que alienten conductas cooperativas y previenen las que no lo fueren¹³.

De estas reuniones, para los propósitos de este artículo, se destacan aquellas que permitieron la consolidación del Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica, avance registrado en el año 2002 en Bridgetown, Barbados, y ratificado en el año 2003 en la Ciudad de México, en donde además se hace un notable aporte en la concepción de nuevas amenazas.

- Compromiso de Santiago de Chile con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano, 1991, Santiago de Chile¹⁴.
- Primera Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. (Convocada por el Grupo Permanente creado en la Resolución AG/RES. 1123 (XXI-O/9I). Buenos Aires, Argentina. 1994¹⁵.
- Trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Bridgetown, Barbados. 2002¹⁶.
- Análisis elaborado por la Secretaría General de las respuestas de los Estados miembros de la OEA, al cuestionario sobre los nuevos enfoques de la Seguridad Hemisférica, solicitada por la Presidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica, previo a la realización de la Conferencia Especial

¹² Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. Santiago de Chile. Celebrada el 4 de junio de 1991, aprobado en la tercera sesión plenaria.

¹³ LORA, Manuel F. Seguridad Cooperativa en América Latina. En: REQUENA Y DÍEZ de Revenga, Miguel. Editor. Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la defensa. 2010. pp. 193-217.

¹⁴ Compromiso de Santiago. Loc. Cit.

¹⁵ Organización de los Estados Americanos – Página web. [En línea]. [Fecha de consulta: 1 de abril de 2015]. Disponible en <http://www.oas.org/CSH/spanish/mfcint.asp>

¹⁶ AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). Declaración de Bridgetown. Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica. Bridgetown, Barbado, Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2002.

sobre Seguridad en seguimiento al mandato de la Tercera Cumbre de las Américas.

Si bien es cierto este documento no da cuenta de una reunión o conferencia es de suma importancia revisar las conclusiones del análisis de la Secretaría General sobre las respuestas al mencionado cuestionario, las cuales son las que se señalan a continuación:

- Tendencia general a incluir “nuevas amenazas” sumándose al repertorio de amenazas tradicionales, existiendo una coincidencia respecto a la necesidad de adaptar el concepto de seguridad a la nueva de realidad del hemisferio.
- El porcentaje de Estados que incluyen en sus respuestas “nuevas amenazas” como unos de los principios rectores actuales de la seguridad hemisférica, es equivalente al 100%.
- La mayoría de los países considera al TIAR como un instrumento importante para la Seguridad Hemisférica y, al mismo tiempo, cree conveniente hacerle los ajustes necesarios para incluir bajo su jurisdicción las “nuevas amenazas”. No obstante también se evidenció la inconformidad con el instrumento que alcanzó el 9%. El 68% está de acuerdo con el TIAR, pero manifestando que debe de modificarse, siendo ésta la tendencia mayoritaria.
- El pacto de Bogotá es visto como un mecanismo útil pero limitado, debido a la escasez de sus ratificaciones. Un 9% sostiene que debe eliminarse y un 90% apoya revisión o reforma.
- Los países consideran que la Junta Interamericana de Defensa debe ser un organismo especializado de la OEA.
- En cuanto a los resultados de la Conferencia Especial sobre Seguridad, algunos países sostuvieron que era necesaria una declaración de principios, otros esperan que se realice una revisión de los instrumentos de acción colectiva, es decir el TIAR y el Pacto de Bogotá, y otros países consideran que se debe de lograr un nuevo marco de definiciones conceptuales, con énfasis en la inclusión de las nuevas amenazas dentro de la Arquitectura de la Seguridad del Hemisferio.

- *Conferencia Especial sobre Seguridad. Ciudad de México. 2003*¹⁷.

En el acápite sobre valores compartidos y enfoques comunes, establecido en esa conferencia, se reafirma que la nueva *concepción* de la *Seguridad* en el Hemisferio que es de *alcance multidimensional*, y que incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, incorporando las prioridades de cada Estado, es un valor compartido y enfoque común. Asimismo reconocen que la paz es un valor y un principio en sí mismo y se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la seguridad y el respeto al derecho internacional, enunciando estas llamadas “nuevas amenazas”:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.
- La pobreza extrema y la exclusión social, los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.
- La trata de personas.
- Los ataques a la seguridad cibernética.
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus medios vectores por terroristas.

Además, se comprometieron a: “...fomentar la confianza mutua al implementar, según corresponda, las medidas de fomento de la confianza y la seguridad identificadas en las Declaraciones de Santiago y San Salvador y el consenso de Miami”.

- *Plan de Acción Hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional*. (Aprobado por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), trabajo elaborado por la Comisión Especial sobre la Delincuencia Organizada Transnacional (CEDOT), creada por la Asamblea General de la OEA a través de la resolución AG/RES. 2116 (XXXV-O/05), “Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el Hemisferio.”). Consejo Permanente OEA. 2006¹⁸.

¹⁷ OEA/Ser.K/XXXVIII. Declaración sobre Seguridad en las Américas - Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México 27 y 28 de octubre de 2003.

¹⁸ CP/RES. 908 (1567/06). Plan de Acción Hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional. Aprobada en sesión celebrada el 25 de octubre de 2006.

- *Cuadragésimo tercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Antigua Guatemala, Guatemala. 2013*¹⁹.

Estructura de la OEA en materia de seguridad hemisférica y sus acciones

La Seguridad Hemisférica cuenta con una estructura orgánica en el marco de la OEA, donde la Asamblea General es el órgano supremo, compuesto por todas las delegaciones de los Estados Miembros, y dependiendo directamente de ella, el Consejo Permanente, quien tiene las competencias que la Carta de la OEA le asigna, además las que determina la Reunión de Consultas de los Ministros de Relaciones Exteriores²⁰.

Por su parte, la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), creada en 1995, es una de las cinco Comisiones del Consejo Permanente de la OEA²¹. Se encarga de los estudios y formulaciones de recomendaciones al Consejo Permanente sobre los temas de Seguridad Hemisférica en particular para promover la cooperación en este campo que le encomiende el Consejo Permanente o la Asamblea General por su intermedio²².

Asimismo, de la Secretaría General de la OEA depende la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM), creada en el año 2005 para promover la cooperación entre los Estados miembros de la OEA y de éstos con el Sistema Interamericano, con el fin de darle un tratamiento integral a las amenazas a la seguridad. La SSM tiene a su cargo el Departamento de Seguridad Pública (DSP), la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD) y la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).

En ese sentido, el Informe de actividades de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), correspondiente al período 2014-2015, se basó en el cumplimiento de cinco mandatos²³.

Las actividades y seguimiento de las mismas se realizaron en coordinación con la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM), con sus organismos dependientes señalados en el párrafo precedente (DSP, CICAD Y CICTE) así

¹⁹ Resolución AG/RES.2809 (XLIII-O/13), denominada: Promoción de la Seguridad Hemisférica: Un Enfoque Multidimensional. 4-6 de junio de 2003. Guatemala.

²⁰ Organización de los Estados Americanos – Página web. [En línea]. [Fecha de consulta: septiembre 2015]. Disponible en http://www.oas.org/es/ssm/sms_secretaria.asp

²¹ Además de la Comisión General, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Comisión sobre Gestión de Cumbres interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA y la Comisión de asuntos administrativos y presupuestarios.

²² OEA/Ser.G, CP/doc.1112/80 rev. 4. Reglamento del Consejo Permanente. 2003.

²³ OEA/Ser.G, CP/CSH-1673/15 rev. 2 corr. 1. Informe de actividades de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), período 2014-2015. 15 de junio de 2015.

como también con la Junta Interamericana de Defensa (JID), cuando correspondió. Los cinco mandatos fueron los siguientes:

- *Seguimiento a la implementación de la resolución AG/RES. 2862 (XLIV-O/14) “América zona de paz, cooperación y solución pacífica de controversias”*

Mandato: Instrucción a la CSH para que continuara considerando el tema de zonas de paz y de cooperación en la región, lo cual contribuiría a consolidar las medidas de confianza en los aspectos de defensa y Seguridad. En ese sentido la CSH informó de la realización de una reunión para considerar el tema el 23 de octubre de 2014, en donde las delegaciones reiteraron su anhelo de que el hemisferio llegue a declararse como zona de paz, cooperación y solución pacífica de controversias, sugiriendo que el tema se incorpore en el año 2015 a la resolución ómnibus.

- *Seguimiento resolución AG/RES. 1 (XLVI-E/14) “Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas”*

Mandato: La conducción de un análisis por medio de los órganos correspondientes de las causas estructurales, detonantes y los múltiples factores que contribuyen a la violencia y a la delincuencia, con énfasis en el problema mundial de drogas, con miras a que el trabajo pueda ser considerado para la elaboración del Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020.

Como actividad, la CSH realizó una reunión el 30 de octubre de 2014 donde las delegaciones presentaron algunas consideraciones preliminares, como ser: evitar el enfoque de reacción y tener un enfoque de prevención de los delitos y la violencia, solicitaron a la Secretaria de Seguridad Multidimensional la elaboración de una bibliografía o inventario con los estudios sobre la materia, además de la elaboración de una propuesta metodológica para el análisis, a través de los órganos correspondientes, de los factores que contribuyen a la violencia y a la delincuencia.

- *Seguimiento a la implementación de la resolución AG/RES. 2866 (XLIV-O/14) “Promoción de la seguridad hemisférica: Un enfoque multidimensional”. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2014*

El cumplimiento de este mandato se estructuró en dos grandes áreas: las relativas a las actividades de la CSH y de los Estados Miembros y en el área relativa a los Instrumentos Jurídicos.

Conforme al análisis de este apartado, se puede constatar que los países miembros de la OEA forman parte de una Comunidad de Estados donde comparten valores y enfoques comunes con respecto a la seguridad.

Estos valores compartidos, como la paz basada en la democracia, la justicia y el respeto a los Derechos Humanos, entre otros, sientan una base para la conformación del Enfoque Multidimensional sobre la Seguridad, que supone la inclusión de las amenazas multidimensionales y determinación de las mismas y, además, se constata la voluntad del desarrollo de estrategias integrales y transversales para el combate al Crimen Organizado, aspectos que se recogen de una manera contundente en la Declaración sobre Seguridad en las Américas del año 2003.

Asimismo, la estructura de la OEA en materia de seguridad hemisférica, nos indica la existencia de una atomización de instancias, reuniones, grupos y redes donde los países miembros de la OEA participan con el fin de concertar acciones e implementar estrategias transversales e integrales para el combate del Crimen Organizado.

Las valoraciones anteriores dan cuenta entonces de la transición de la región hacia la Seguridad Multidimensional y Cooperativa.

No obstante, un punto fundamental que también prevalece en la revisión de esta sección es que los Estados Miembros, tanto en la Declaración de México 2003, como también en cada Plan Acción o estrategia que se implementa, dejan constancia que los Estados tienen distintas perspectivas y prioridades en materia de seguridad y además apelan constantemente por un criterio de flexibilidad que reconozca las particularidades subregionales y de cada país.

Ha quedado constancia que la Región caminó por un proceso de transición hacia la Seguridad Multidimensional y Cooperativa, a través del consenso de valores y enfoques comunes (multidimensional) de la Seguridad, avance registrado en la Declaración sobre Seguridad de las Américas, celebrada en México 2003. Asimismo, se evidencia con la revisión del Informe de la CSH, una estructura de Seguridad Hemisférica que permite la coordinación de una serie de instancias donde participan los Estados Miembros de la OEA, con el fin de articular acciones integrales para el Combate al Crimen Organizado, lo que nos lleva a concluir que la Región ha adoptado dentro su Arquitectura de Seguridad la dimensión multidimensional.

No obstante, los países miembros de la OEA proponen como principios orientadores que si bien comparten valores y enfoques comunes sobre la seguridad de la región, también están de acuerdo que tienen visiones, perspectivas y prioridades distintas en esta materia, lo cual deja constancia que las acciones

comunes y estrategias de cooperación cuentan con una primera limitante la cual es de fondo: los países del Hemisferio “están de acuerdo” que podrían “no estar de acuerdo”, cuando se trata de ejecutar acciones conjuntas en este tema.

De ahí que las estrategias revisten de una discrecionalidad en su aplicación, aceptándose el disenso en las construcciones de las mismas, de hecho, antes de ser discutidas las mismas estrategias o planes, lo cual lleva a que exista un relativo consenso y articulación de estrategias en el marco de la OEA.

Asimismo, otro aspecto a considerar también es que los países del Hemisferio apelan a que la Arquitectura de la Seguridad sea flexible, que tenga en cuenta las particulares de la cada subregión y de cada país. En ese sentido, la flexibilidad supone en la práctica un ejercicio que va más allá del reconocimiento y tratamiento de las asimetrías económicas y sociales que existen a lo interno y entre los países de la OEA, criterio entonces que habría necesariamente que definir de una manera más clara, en cuanto a cuáles son los alcances de la flexibilidad, ya que al no estar definido, solamente apelando a la consideración de particularidades específicas, parece que la flexibilidad puede más bien intensificar las asimetrías y permitir el disenso en la articulación de estrategias regionales de combate al crimen organizado, poniendo en precario la implementación de las mismas y, si es que se adoptan, también la efectiva operatividad y éxito.

Situación económica y social de los países del hemisferio occidental y el impacto del crimen organizado en la región

• Situación económica y social de los países del hemisferio occidental

Según el “Informe sobre Desarrollo Humano 2014²⁴: Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, desde que en 1990 se emitió el primer estudio global sobre la materia, la mayoría de los países en el mundo ha registrado un desarrollo humano significativo, no obstante hay un sentimiento generalizado de precariedad en los medios de subsistencia, en la seguridad personal, en el medio ambiente y en la política global, asimismo también se registran pérdidas de vida, por razones específicas: catástrofes y crisis naturales o inducidas por las personas²⁵.

²⁴ Los valores de IDH inferior a 0,550 son para el desarrollo humano bajo, 0,550-0,699 para el desarrollo humano medio, 0,700-0,799 para el desarrollo humano alto y 0,800 o más para el desarrollo humano muy alto.

²⁵ PNUD. el “Informe sobre Desarrollo Humano 2014: Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, Estados Unidos de América. 2014.

Considerando la vulnerabilidad y la resiliencia, desde el centro del desarrollo humano, este informe propone la identificación de las vulnerabilidades y el fomento de la resiliencia ante las crisis. Un punto destacado a considerar que pondera el informe, es que es tan importante el avance en el desarrollo humano en cuanto al acceso de las personas a los derechos fundamentales, como la educación y la salud, como también cuán seguros y sostenibles están, es decir, cuán cerca están de ser vulnerables, valoraciones que apuntan a fortalecer entonces la promoción del desarrollo humano resiliente.

En ese sentido, el Informe de Desarrollo Humano 2014 nos permite comprender con mayor claridad cómo las amenazas multidimensionales identificadas por los países del Hemisferio Occidental limitan el desarrollo de los países y vulneran la Seguridad. Algunos aspectos significativos a considerar según el Informe 2014 son²⁶:

- Los que viven en la pobreza y la privación son los más vulnerables, todavía hay más de 2.200 millones de personas en pobreza multidimensional²⁷ o muy cerca de esa condición. Más del 15% de la población del mundo sigue siendo vulnerable a la pobreza multidimensional.
- El 80% de la población mundial carece de protección mundial integral.
- Alrededor del 12% (842 millones) sufren de hambre crónica.
- Más de 1.500 millones cuenta con empleos informales o precarios.
- Entre 2000 y 2012, más de 200 millones de personas, la mayoría en países en desarrollo, se vieron afectadas por desastres naturales cada año a causa de inundaciones y sequías.

El Informe de Desarrollo Humano 2014 presenta un análisis de 187 países, donde se constata que la mayoría de estas naciones en desarrollo siguen avanzando, asimismo en cuanto al índice de las Regiones, los más bajos corresponden a África Subsahariana (0,502) y Asia Meridional (0,588), en cambio América Latina y el Caribe cuenta con los niveles más altos (0,740), aunque el ritmo del progreso sigue siendo desigual²⁸.

El Índice reporta los datos de los países miembros de la OEA, teniendo los siguientes resultados de los 32 países miembros:

²⁶ Ídem.

²⁷ El Índice de Pobreza Multidimensional del PNUD (IPM) identifica múltiples carencias a nivel familiar e individual en los ámbitos de la salud, la educación y los estándares de vida. El IPM refleja tanto la prevalencia de estas carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuantas carencias se sufren al mismo tiempo.

²⁸ PNUD 2014. Op. Cit. p. 37.

- 5 cuentan con un índice muy alto: Estados Unidos de América, Canadá, Chile, Cuba y Argentina.
- 22 cuentan con Índice alto: Uruguay, Bahamas, Barbados, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, Panamá, República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica, México, San Cristóbal y Nieves, Brasil, Grenada, Perú, Belice, San Vicente y las Granadinas, Dominica, Jamaica, Santa Lucía, Colombia, Ecuador, Surinam y República Dominicana.
- 7 cuentan con un índice medio: Paraguay, Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guyana, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- 1 país cuenta con un índice bajo: Haití.

En el cuadro “B” podemos visualizar la afirmación anterior, si bien es cierto en promedio la Región de América Latina, los Estados Unidos de América y Canadá muestran un avance, estando la mayoría de los países OEA en el nivel muy alto y alto, existen entre ellos un evidente progreso desigual que guarda relación con las asimetrías Regionales e Intrarregionales y en algunos casos esas desigualdades se reportan también a lo interno de países de la Región OEA, por ejemplo cuando la situación económica y el desempeño de un país no son tan contundentes cuando los datos se ajustan con respecto a la distribución del Ingresos, tal es el caso del Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita de los Estados Unidos de América en relación con el INB de Canadá, no obstante cuando se ajusta por la Desigualdad Per cápita, el INB de Canadá es mayor. Casos similares se reportan en Paraguay, Brasil y Chile²⁹.

²⁹ Ibíd. p. 44.

**CUADRO “B”
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DE LOS PAÍSES DE LA OEA**

IDH 2014 - PAÍSES OEA								
	Clasificación Según IDH	Índice de Desarrollo Humano (IDH) Valor 2013	Esperanza de Vida al nacer Años 2013	Media de años de escolaridad Años 2012	Años de escolarización previstos Años 2012	Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita (\$ de PPA en 2011) 2013	Índice de Desarrollo Humano (IDH) Valor 2012	Cambio en la clasificación 2012-2013
DESARROLLO HUMANO MUY ALTO								
1	5 Estados Unidos	0,914	78,9	12,9	16,5	52 308	0,912	0
2	8 Canadá	0,902	81,5	12,3	15,9	41 887	0,901	0
3	44 Cuba	0,815	79,3	10,2	14,5	19 844 m	0,813	0
4	49 Argentina	0,808	76,3	9,8	16,4	17 297 h	0,806	0
DESARROLLO HUMANO ALTO								
5	50 Uruguay	0,79	77,2	8,5	15,5	18 108	0,787	2
6	51 Bahamas	0,789	75,2	10,9	12,6 n	21 414	0,788	0
7	59 Barbados	0,776	75,4	9,4	15,4	13 604	0,776	-1
8	61 Antigua y Barbuda	0,774	76	8,9 p	13,8	18 800	0,773	-1
9	64 Trinidad y Tobago	0,766	69,9	10,8	12,3	25 325	0,765	0
10	65 Panamá	0,765	77,6	9,4	12,4	16 379	0,761	2
11	67 República Bolivariana de Venezuela	0,764	74,6	8,6	14,2	17 067	0,763	-1
12	68 Costa Rica	0,763	79,9	8,4	13,5	13 012	0,761	-1
13	71 México	0,756	77,5	8,5	12,8	15 854	0,755	-1
14	73 San Cristóbal y Nieves	0,75	73,6 d	8,4 p	12,9	20 150	0,749	0
15	79 Brasil	0,744	73,9	7,2	15,2 q	14 275	0,742	1
16	79 Grenada/Granada (Caribe)	0,744	72,8	8,6 p	15,8	10 339	0,743	-1
17	82 Perú	0,737	74,8	9	13,1	11 280	0,734	0
18	84 Belice	0,732	73,9	9,3	13,7	9364	0,731	0
19	91 San Vicente y las Granadinas	0,719	72,5	8,6 p	13,3	10 339	0,717	0
20	93 Dominica	0,717	77,7 d	7,7 p	12,7 n	9235	0,716	-1
21	96 Jamaica	0,715	73,5	9,6	12,5	8170	0,715	-3
22	97 Santa Lucía	0,714	74,8	8,3 p	12,8	9251	0,715	-4
23	98 Colombia	0,711	74	7,1	13,2	11 527	0,708	0
24	98 Ecuador	0,711	76,5	7,6	12,3 n	9998	0,708	0
25	100 Surinam	0,705	71	7,7	12	15 113	0,702	1
26	102 República Dominicana	0,7	73,4	7,5	12,3 l	10 844	0,698	0
DESARROLLO HUMANO MEDIO								
27	111 Paraguay	0,676	72,3	7,7	11,9	7580	0,67	0
28	113 Estado Plurinacional de Bolivia	0,667	67,3	9,2	13,2	5552	0,663	0
29	115 El Salvador	0,662	72,6	6,5	12,1	7240	0,66	0
30	121 Guayana	0,638	66,3	8,5	10,7	6341	0,635	0
31	125 Guatemala	0,628	72,1	5,6	10,7	6866	0,626	0
32	129 Honduras	0,617	73,8	5,5	11,6	4138	0,616	0
33	132 Nicaragua	0,614	74,8	5,8	10,5	4266	0,611	0
DESARROLLO HUMANO BAJO								
34	168 Haití	0,471	63,1	4,9	7,6 p	1636	0,469	0
Fuente: Elaboración propia con datos del Informe sobre Desarrollo Humano 2014: Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia.								

Es importante reafirmar que América Latina ha reportado un crecimiento superior al mostrado por los Estados Unidos de América y al de las principales economías europeas, proceso que ha arrojado los siguientes datos³⁰:

- En 2011 la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de la Región fue de 4.3% y en 2012 de 3,1%.
- El número de latinoamericanos que ingresaron a la clase media fue de casi 50 millones (pasó de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones en 2009).
- La inflación se ha reportado a la baja en la mayoría de los países y el desempleo ha disminuido de manera sostenida desde el año 2002, con una interrupción durante la crisis de 2009.

No obstante a pesar del buen desempeño económico de los países OEA, los mismos forman parte de la Región más violenta del mundo: la Región de las Américas. Según el Informe sobre la Situación Mundial de la Prevención de la Violencia 2014 de la Organización Mundial de la Salud (OMS)³¹, en los países que registran bajos y medianos ingresos las tasas de homicidios más altas se registran en la Región de las Américas con una tasa de 28.5 homicidios por 100.000 mil habitantes, seguida de la Región de África que cuenta con una tasa de 10.9 homicidios por 100.000 mil habitantes, registrándose la tasa más baja que estima los homicidios en los países de ingresos bajos y medianos de la Región del Pacífico Occidental con 2.1 por 100.000 mil habitantes. (Ver cuadro “D”).

³⁰ PNUD. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Op. Cit. pp. 15-16.

³¹ Para la OMS la violencia es el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra otra persona, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. La violencia interpersonal se divide en violencia intrafamiliar y comunitaria.

CUADRO “C”
NÚMERO Y TASAS DE HOMICIDIOS POR 100.000 HABITANTES POR REGIÓN DE LA OMS Y NIVEL DE INGRESOS DE LOS PAÍSES 2012

Región de la OMS y nivel de ingreso de los países	Número de homicidios	Tasa de homicidios por 100,000 personas
Región de África, ingresos bajos y medianos	98 081	10.9
Región de las Américas, ingresos bajos y medianos	165 617	28.5
Región del Mediterráneo Oriental, ingresos bajos y medianos	38 447	7.0
Región de Europa, ingresos bajos y medianos	10 277	3.8
Región de Asia Sudoriental, ingresos bajos y medianos	78 331	4.3
Región del Pacífico Occidental, ingresos bajos y medianos	34 328	2.1
Todas las regiones, ingresos altos	48 245	3.8
Mundial	474 931a	6.7

Fuente: Informe sobre la Situación Mundial de la Prevención de la Violencia 2014. Organización Mundial de la Salud (OMS)

Asimismo, los datos que recoge el cuadro “C” presenta un matiz que complejiza la hipótesis de causalidad entre la pobreza y desigualdad con la actividad delictiva, a pesar que la Región de las Américas como revisamos tiene un mejor comportamiento económico, la relación causal no necesariamente aplica en nuestra región, ya que en ella se presenta la tasa más elevada de homicidios en el mundo.

En esta particular situación que vive la Región de las Américas y con una particular realidad en América Latina y el Caribe, además de los costos directos (pérdidas de vidas), existen también costos asociados al mismo.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó un interesante estudio sobre los Costos del Crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe, donde además plantea que si existen costos directos, de prevención como el gasto público y privado en Seguridad, el costo de respuesta ante el crimen, como el costo del Sistema de Justicia Penal, los costos intangibles, como los cambios en el comportamiento debido al temor por la inseguridad y los costos sociales, que son aquellos que reducen el bienestar total de la sociedad, entonces: ¿Cómo podemos medir los costos? y ¿A cuánto ascienden estos costos en la región?

A través del método contable (de pérdidas y gastos), este estudio estimó el costo del delito y violencia (valorado monetariamente), aplicando la clasificación de contabilidad de costos que permite identificar tres momentos importantes del proceso relacionado con los hechos delictuales: si el gasto se realizó en anticipación, como consecuencia o en respuesta al mismo.

Asimismo, es importante mencionar que el estudio no buscó establecer estimaciones exactas si no la identificación de órdenes de magnitud en donde se manifiesta el costo del crimen o la violencia en un determinado país.

El estudio permitió un análisis comparado de los casos de Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay, en donde en primera instancia y en constantes referencias, se establece que era importante visibilizar que un aspecto sensible para la realización de la investigación tuvo relación con la recolección de la información, la cual contaba en algunas ocasiones con vicios de calidad y poco acceso³².

**CUADRO “D”
COSTOS PARA EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA COMO PORCENTAJE DEL PIB:
COSTA RICA, HONDURAS, PARAGUAY Y URUGUAY (2010) EN MILLONES DE US\$³³**

Ítem de costo	Costa Rica	Honduras	Paraguay	Uruguay
En anticipación del delito	124,2	231,3	145,1	190,3
Como consecuencia del delito	302,7	315,1	273	205,1
En respuesta al delito	257,9	157,8	344,9	500,3
Costo del Crimen y la violencia	684,8	704,3	763	895,7

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos de ENUSC (2010), Demoscopia (2010) y ENV (2011).

Si bien es cierto el cuadro “D” nos permite tener un dato de costos en función de millones de dólares, el cuadro “E” nos proporciona otra óptica cuando los costos están estimados en función del PIB.

Como se puede apreciar en el cuadro “E” el país con mayores costos en anticipación del delito en función de su PIB es el hondureño con un 1.5%, seguido de Paraguay con un 0.7%, siendo Costa Rica el país con menor costo en este rubro con un 0.3%. En términos generales, Honduras es quien presenta en la región un mayor costo del crimen y la violencia en función del PIB, únicamente en el rubro del costo “en respuesta al delito”, Paraguay es el país que presenta mayores costos, que son lo que realiza el Estado.

³² Banco Interamericano de Desarrollo. Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe. Washington, D.C. 2015.

³³ Nota: El costo del crimen y la violencia reportado en esta tabla recoge los ítems para los cuales había información disponible en los cinco países.

CUADRO “E”
COSTOS PARA EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA COMO PORCENTAJE DEL PIB:
COSTA RICA, HONDURAS, PARAGUAY Y URUGUAY (2010)

ítem de costo	Costa Rica	Honduras	Paraguay	Uruguay
En anticipación del delito	0,3	1,5	0,7	0,5
Como consecuencia del delito	0,8	2	1,4	0,5
En respuesta al delito	0,7	1	1,7	1,3
Costo del crimen y la violencia	1,9	4,6	3,8	2,3
Costos para el crimen y la violencia como porcentaje del PIB: Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay (2010).				
Fuente: Elaboración de los autores en base a datos de ENUSC (2010), Demoscopia (2010) y ENV (2011).				
Nota: Por razones de redondeo, la suma puede no coincidir con los totales de las columnas				

En ese sentido, las principales conclusiones que identifica el estudio y que analizaremos son las siguientes³⁴:

- El estudio demuestra que en la región vive menos del 9% de la población mundial, pero se registra el 33% de los homicidios de todo el mundo, lo que la convierte en la más violenta. Esta condición de violencia, en varios casos no se condice o tiene relación con el desarrollo económico de los países, en el sentido que la hipótesis se orienta a que en los Estados con menor desarrollo estos tenderían a ser más violentos; América Latina y el Caribe no es la región en el mundo con el menor desempeño económico pero sí es la más violenta.
- Se evidencia que, considerando los mismos componentes de los costos para el crimen y la violencia, existe una marcada diferencia entre los países en costos moderados y costos altos en función de su PIB. Los países con menores niveles de violencia, tienden a destinar una menor cantidad de costos, mientras que los que presentan una mayor tasa de victimización son más elevados, lo que pudiera entonces evidenciar menor eficiencia en el gasto.
- La visualización del costo del delito y la violencia mediante su expresión monetaria medida en función del PIB, evidencia las consecuencias de la actividad delictiva en la proyección del desarrollo de los países.

Además, un aspecto fundamental como reflexión debe ser el mejoramiento de los sistemas estadísticos de la región para la comprensión de un fenómeno tan complejo, con el objetivo de articular de mejor forma en el marco de la OEA las políticas nacionales y regionales, permitiendo diseñar con mayor conocimiento e información las mismas y también su mejor evaluación.

³⁴ *Ibíd.*

Consecuentemente podemos establecer que las asimetrías económicas y sociales por sí mismas no necesariamente deberían de constituir un obstáculo, pero en el caso particular de los acuerdos de los países de Región en el marco de la OEA, sobre el tratamiento y combate al Crimen Organizado, las asimetrías y sobre todo las diferentes concepciones y prioridades en materia de seguridad, generan una multiplicidad de estrategias que precisamente son limitadas en cuanto a la definición e implementación de las mismas para el combate a la transnacionalidad de las amenazas.

En este mismo aspecto, y teniendo en cuenta las valoraciones plasmadas en la Conferencia sobre Seguridad en las Américas del año 2003 y en su reunión de conmemoración en el año 2013, es imperativo intensificar la cooperación hemisférica para el tratamiento de la seguridad en la región, teniendo en cuenta el vínculo entre Seguridad y Desarrollo Social y de esa manera generar espacios de concertación que permitan que las asimetrías tengan un tratamiento integral, que sin lugar a dudas permitirá acortar las brechas de desarrollo y, con el ello, asegurar una Comunidad de Seguridad en las Américas.

Anteriormente se sostuvo que la Región del Hemisferio Occidental había incorporado la dimensión multidimensional de las amenazas para su combate en el marco de su Arquitectura de Seguridad Hemisférica, evento verificado al más alto nivel por los Presidentes de los países de la OEA en el marco de la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad.

Ahora bien, con respecto si la dimensión ha sido operativizada a través de estrategias efectivas para el combate al Crimen Organizado, hay que señalar que el desarrollo de este artículo ha dado cuenta de aspectos fundamentales para poder plantear la efectividad de las estrategias:

En primer lugar ha quedado evidenciado que la Región de las Américas, es una zona asimétrica tanto entre los países de la OEA como dentro de ellos, donde se reportan niveles de desigualdad, que generan brechas en el desarrollo económico y social; asimismo se reconoce que si bien es cierto existe un consenso en cuanto al enfoque multidimensional de la seguridad y valores compartidos como su fundamento, reconociendo entonces la necesidad de que el Sistema de Seguridad Hemisférico sea flexible y que le dé tratamiento precisamente a las particulares condiciones asimétricas, pero también a las características de la región, lo que también puede ser entendido como una necesidad de flexibilidad con respecto a los evidentes disensos que existe entre los países sobre los temas de seguridad.

En ese sentido, además las estadísticas apuntan a que la Región de las Américas cuenta con las mayores tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes, no siendo la región más pobre del mundo, por lo que este aspecto junto con el tránsito y el tráfico sea uno de los más importantes temas del problema de drogas; además no solo el tráfico de drogas es un aspecto a considerar, también

en la región existe como fenómeno el tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Estos aspectos llevan a concluir que las estrategias consensuadas en el marco de la OEA, a través de su Arquitectura de Seguridad, aún no cuentan con los supuestos necesarios para que las mismas sean efectivas, como mencionamos anteriormente: “aún no hemos migrado a estadios de consensos sobre las perspectivas sobre las amenazas y las prioridades de Seguridad”. Por esa razón, los Estados deben reforzar sus esfuerzos para la disminución de las brechas tanto económicas como sociales, así como también de perspectivas y prioridades, bajo principios orientadores como la vinculación de Seguridad y Desarrollo y el sentido de responsabilidad compartida.

CONCLUSIONES

En el Hemisferio Occidental se considera como un hito importante, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, celebrada en México en el año 2003, logrando un gran avance al definir los valores compartidos y enfoques comunes, como es la nueva concepción de la Seguridad en el Hemisferio que tiene un alcance multidimensional, y que además reconoció las entonces llamadas “nuevas amenazas” reconociendo al mismo tiempo que la paz es un valor y un principio en sí mismo y se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la seguridad y el respeto al derecho internacional.

No obstante y como contraste, también los países del Hemisferio reconocen en el acápite de valores compartidos y enfoques comunes en la Declaración sobre seguridad en las Américas, dos aspectos fundamentales:

- Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas.
- Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La Arquitectura de Seguridad en el Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado.

El esfuerzo de los Estados de identificar valores y visiones comunes, como ser el valor de la paz y la nueva concepción de la seguridad la cual es de alcance multidimensional, tiene un sentido de avance notable como una declaración orientadora, siempre y cuando la prevención, tratamiento y combate a las nuevas amenazas tenga una estrategia y visión común, donde para la ejecución de las mismas sí se requiere de un esfuerzo estratégico de consenso por parte de los Estados, no obstante este esfuerzo declarativo y operativo tiene una limitante: los

países del hemisferio reconocen expresamente que cada uno tiene prioridades y perspectivas nacionales de seguridad distintas y por lo tanto estrategias distintas, para hacerle frente a las amenazas. Es decir, los países del Hemisferio “están de acuerdo” que podrían “no estar de acuerdo”, cuando se trata de ejecutar acciones conjuntas en este tema.

Asimismo, la Declaración sobre Seguridad en las Américas señala que la Arquitectura de Seguridad en nuestro Hemisferio deberá de ser flexible y contemplar las particularidades en la subregión y de cada Estado.

Esta afirmación podría tener que ver con las evidentes asimetrías que existen entre los países del Hemisferio, relacionadas con los distintos desarrollos económicos y sociales, asimetrías que evidentemente obligarán a cada país a categorizar de manera distinta un problema de seguridad, ya sea como vulnerabilidad, riesgo o amenaza. En ese sentido, tales asimetrías que responden a causales económicas y sociales, y el reconocimiento de ellas por parte de los países del Hemisferio, no deben ser comprendidas como obstáculos para generar canales de cooperación y articulación eficiente de acciones.

En ese sentido, los países del Hemisferio tienen en primer lugar un reto en cuanto a avanzar en los procesos de integración política, económica y social subregional y regional, con mayores niveles de sesión de supranacionalidad que permita fortalecer los órganos creados para los cometidos, con una capacidad de dictar resoluciones vinculantes, así como también en aprovechar de una manera más eficiente el escenario regional de coordinación y consenso que permite la OEA y las instituciones creadas en la estructura de Seguridad Multidimensional.

La voluntad política de los Estados es fundamental en ir difuminando no solo la brecha económica existente entre los países sino también las de perspectivas y prioridades, el análisis realizado demuestra que los países del Hemisferio invierten muchos años en lograr avances discretos sobre la concertación y políticas comunes de cooperación, en la elaboración de planes de acción conjuntos, que luego se convierten en orientadores de acciones donde los países tienen la discrecionalidad de definir en qué medida implementan lo que han acordado.

Actualmente en el marco de la OEA existe una atomización de organismos, instancias, reuniones, redes, en donde existe un tratamiento sobre la prevención y combate al Crimen Organizado, el carácter multidimensional del mismo requiere espacios también multidimensionales de tratamiento, no obstante sería necesario simplificar las estructuras para operativizar con agilidad los consensos alcanzados, responsabilidad principal de los Estados Miembros de la OEA.

Existe un énfasis en acordar relaciones entre los Estados miembros encaminadas a la cooperación bajo un esquema de flexibilidad, que privilegian diálogos donde cada país establezca sus perspectivas y prioridades, no obstante no existe un énfasis en generar estrategias de colaboración regional que reconozcan que las asimetrías entre los países no puede ser una limitante para la concer-

tación de estrategias de cooperación regional que sean eficaces. La flexibilidad no puede generar un estado de acentuación de las mismas asimetrías.

Por lo anterior, es necesario reconocer que un punto clave para enfrentar el Crimen Organizado es que los Estados Miembros intensifiquen su cooperación para disminuir las asimetrías existentes, que permita que la OEA sea un escenario de articulación de consensos no de visibilización institucionalizada de los consensos, para lo cual es necesario que además de reforzar el acuerdo conceptual de los Países Miembros en el enfoque multidimensional de la seguridad, hayan acuerdos sobre el carácter multidimensional que requiere el combate al Crimen Organizado y, sobre todo, en el que debe tener la cooperación estratégica, en ese mismo sentido; para ello los Estados Miembros de la OEA necesitarían reforzar además la comprensión de la relación entre el binomio Seguridad y Desarrollo, logro fundamental que alcanzaron en la Declaración sobre Seguridad en las Américas en México 2003 y ratificado en el Diálogo Conmemorativo de 2013, con el fin que diseñen e intensifiquen la cooperación desde el enfoque Multidimensional de la Seguridad en estrategias integrales, con eje en el binomio Seguridad y Desarrollo.

En el contexto actual de la realidad económica y social entre los Estados del Hemisferio Occidental reunidos en el marco de la OEA, no se puede aspirar a una comunidad de seguridad y de combate al Crimen Organizado si no se aspira con la misma importancia e intensidad a una Comunidad de Desarrollo Integral, que promueva cerrar la brecha de las asimetrías económicas y sociales existentes con fundamento en las responsabilidades compartidas entre los países del Hemisferio.

La Región de las Américas hoy en día es la región más violenta del mundo, evidenciándose las desigualdades y asimetrías entre los países de OEA, por lo que los costos asociados al crimen y a la violencia, en función del PIB, dan cuenta de las grandes limitaciones que tiene como consecuencia los ámbitos de Crimen Organizado. Según el Banco Mundial en su Informe “Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe”, en la Región de América Latina y el Caribe, los costos del crimen en promedio son un 3% del PIB, igual cantidad de recursos que la región gasta anualmente en infraestructura, lo que significa que los países que no presentan un dinamismo económico, deben invertir mayores cantidades en la anticipación, como consecuencia o en respuesta del delito de una manera prioritaria, lo cual refuerza las diferentes concepciones y prioridades en materia de seguridad por parte de los países del Hemisferio.

Un aspecto fundamental, como reflexión, debe ser el mejoramiento de los sistemas estadísticos de la región, para la comprensión de un fenómeno tan complejo como el Crimen Organizado, con el objetivo de articular de mejor forma, en el marco de la OEA, las políticas nacionales y regionales, permitiendo diseñar

con mayor conocimiento e información las mismas y también permitiendo su mejor evaluación.

Algunos estudios han verificado la relación directa entre los supuestos de inseguridad ciudadana y la democracia, estableciendo que cuando se presentan grados de inseguridad ciudadana y temor se deteriora el apoyo a las instituciones democráticas, permitiendo el auge de expresiones autoritarias arraigadas en la cultura política regional. Es por ello que el fortalecimiento del Estado de Derecho de los países y el aumento de los niveles de Gobernabilidad permitirán que las políticas de seguridad, concertadas en los mecanismos de integración y cooperación, se revistan de mayor transparencia y efectividad regional para hacer frente a la naturaleza transnacional del Crimen Organizado.

En el cuestionario sobre los nuevos enfoques de la Seguridad Hemisférica, se considera al TIAR como un instrumento importante para la Seguridad Hemisférica, creyendo además conveniente hacerle los ajustes necesarios para incluir bajo su jurisdicción las entonces llamadas “nuevas amenazas”, un 9% de los cuestionarios de los países manifestaban su inconformidad con el instrumento y el 68% estaba de acuerdo con él, pero manifestaba su necesidad de modificación.

Estas valoraciones, como manifestamos anteriormente contrastan, con la más reciente invocación al instrumento que se realizó en el año 2001 por los Estados Unidos de América luego del ataque terrorista en su territorio.

A ese respecto, estas posiciones encontradas de los países del Hemisferio evidencian nuevamente que existen claras divergencias, en primer lugar, sobre la existencia del TIAR y, en segundo término, sobre sus modificaciones con vistas a incorporarle un nuevo objetivo como es el combate a las amenazas multidimensionales.

En ese sentido, en este artículo se evidencia que la OEA es un escenario de concertación y de diálogo entre los países del Hemisferio y que la efectividad de las acciones que se implementan en su marco, además de la necesidad de contar con voluntades políticas requiere de compromisos y estos, a su vez, ser concertados en un mecanismo que permita la obligatoriedad de los mismos, por lo que teniendo en cuenta la agilidad que requiere el combate al Crimen Organizado y las demás amenazas multidimensionales, la discusión sobre las reformas a un instrumento histórico como el TIAR no permitiría la implementación necesaria de los consensos sobre estrategias y planes de acción que, dicho sea de paso, el consenso sobre las perspectivas y prioridades no es una realidad actual en la región.

El modelo de instrumento que propone el TIAR podría servir de referencia operacional para la creación de otro mecanismo que se diseñe con la exclusiva misión de hacer frente a las amenazas multidimensionales, ya que el TIAR tiene una finalidad propia que, como revisamos, aún sigue vigente.

Asimismo, los países deben fortalecer sus procesos democráticos, de gobernabilidad y de transparencia, que coadyuven a la consecución de sus objetivos nacionales de desarrollo, para lograr así un verdadero estado de Seguridad Nacional que permita, entonces solo así, reducir la brecha de las asimetrías existentes y generar junto con los demás países de la región una Comunidad Hemisférica de Desarrollo y Seguridad y de esa manera poder fortalecer las instancias existentes, como la OEA, a través de la transferencia de competencias que permitan un accionar supranacional de la organización que tutele y haga cumplir la obligatoriedad de los compromisos adquiridos por los Estados Miembros.

Por otra parte, si bien a nivel de la OEA se han establecido una serie de acuerdos y cursos de acción para avanzar en la prevención de actividades que afecten a la Seguridad del Estado, podríamos señalar que ellas son parte de una estrategia a esa posición, pero en el nivel de los Estados individualmente considerados, encontramos que hay dificultades para diseñar y ejecutar estrategias en el marco de la seguridad cooperativa, fundamentalmente por las asimetrías existentes entre ellos y por la diferente valoración que cada Estado les da a las amenazas, ya que ellas no se presentan de igual manera o intensidad en relación con otros Estados, dificultando las estrategias o acciones comunes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo. Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.2015.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos. Bogotá, Colombia. 1948.
- CEPAL/NACIONES UNIDAS. Globalización y Desarrollo. Brasilia. Cepal. Mayo de 2002.
- Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. Santiago de Chile. celebrada el 4 de junio de 1991, aprobado en la tercera sesión plenaria.
- Declaración de Bridgetown. Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica, Bridgetown, Barbados, Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2002.
- Declaración sobre Seguridad en las Américas - Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México 27 y 28 de octubre de 2003.
- JIMENEZ, Jaime Óscar y MORAL Castro, Lorenzo. La Criminalidad organizada en la Unión Europea, estado de la cuestión y respuestas institucionales. Revista CIDOB d'Afers Internacionals [En línea]. núm. 91, p. 173-194. Septiembre – octubre 2010.
- LORA, Manuel F. Seguridad Cooperativa en América Latina. En: REQUENA Y DÍEZ de Revenga, Miguel. Editor. Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la defensa. 2010.
- MOLINA, SOTO “et al”: “La Conducción de la Defensa Nacional: historia, presente y futuro. Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Colección de Investigaciones ANEPE N° 26, 2012. pp. 131, 177, 181
- OEA/Ser.G, CP/doc.1112/80 rev. 4. Reglamento del Consejo Permanente. 2003.
- OEA/Ser.G, CP/CSH-1673/15 rev. 2 corr. 1. Informe de actividades de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), período 2014-2015.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNOCD) – Página web [En línea].
- OJEDA Bennett, Carlos. Amenazas Multidimensionales, Una realidad en Suramérica. Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Colección de Investigaciones ANEPE N° 30, 2013.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) – Página web.

- Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre de 1994.
- Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas. 18 y 18 de abril de 1998.
- Plan de Acción de la tercera Cumbre de las Américas, 20 y 22 de abril de 2001.
- Plan de Acción Hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional. Aprobada en sesión celebrada el 25 de octubre de 2006.
- PNUD. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, Estados Unidos de América. 2013.
- PNUD. el “Informe sobre Desarrollo Humano 2014: Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, Estados Unidos de América. 2014.
- PNUD –OEA. Nuestra Democracia. México. 2010.
- Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia –laRED–. Seguridad y Crimen Organizado transnacional. Una propuesta de acción para Centroamérica. Año 2, No. 1. Guatemala, Guatemala. Fundación Konrad Adenauer. Febrero 2011.
- Resolución AG/RES.2809 (XLIII-O/13), denominada: Promoción de la Seguridad Hemisférica: Un Enfoque Multidimensional. 4-6 de junio de 2003. Guatemala.
- Resolución 55/25 de la Asamblea General. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Palermo, Italia. 15 de noviembre de 2000.
- ROJAS, Francisco. Crimen Organizado Internacional: Una amenaza a la estabilidad democrática. Publicación pensamiento propio. [En línea]. 26. 155-175. Julio–diciembre 2007 - año 12.



TEMAS DE ACTUALIDAD

DEL PLEBISCITO A LA REFORMA: MOVIMIENTOS POLITICOS Y CAMBIOS FUNDAMENTALES A LOS ACUERDOS DE PAZ EN COLOMBIA TRAS LA VICTORIA DEL NO EN EL PLEBISCITO DE 2016[∞]

VICENTE TORRIJOS RIVERA*
WALTER ARÉVALO-RAMÍREZ**

RESUMEN

El presente documento recopila, describe y analiza el recorrido del reciente proceso de negociaciones del Gobierno colombiano con la Guerrilla de las FARC, desde sus inicios, la primera versión del acuerdo, su plebiscito, la victoria del No y las propuestas de modificación, hasta la nueva versión del mismo. Desde el análisis de coyuntura y distintos enfoques teóricos, el documento analiza los aportes de distintos movimientos sociales para solidificar un mejor acuerdo de paz, y los retos persistentes en su implementación.

Palabras clave: Acuerdo de paz, Colombia, movimientos sociales, plebiscito, implementación, justicia transicional.

FROM PLEBISCITE TO REFORM: POLITICAL MOVEMENTS AND FUNDAMENTAL CHANGES TO THE PEACE AGREEMENTS IN COLOMBIA AFTER THE VICTORY OF NO IN THE PLEBISCITO OF 2016

ABSTRACT

This paper describes and analyzes the course of the recent negotiations between the colombian Government and the FARC guerrilla: its historical background that led to the first version of the agreement, its plebiscite procedure, the victory of the "No" and the proposals for modification, to the New version of the peace agreement. From a case of study method and different theoretical approaches, the document analyzes the contributions of different

* Profesor Emérito de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. vicentetorrijos@hotmail.com .

** Profesor de Derecho Internacional y Doctorando Universidad del Rosario. Master en Derecho Internacional. Stetson College of Law. Colombia. walterarevalo@hotmail.com

[∞] Fecha de recepción: 280417
Fecha de aceptación: 310517

social movements to solidify a better peace agreement, and the persistent challenges in its implementation.

Key words: *Peace agreement, Colombia, social movements, plebiscite, implementation, transitional justice.*

INTRODUCCIÓN, MÉTODO Y OBJETO DE ESTUDIO

El presente documento busca presentar desde el modelo de los análisis de coyuntura una recopilación, descripción y análisis de los sucesos recientes dentro del proceso de negociaciones del Gobierno colombiano con la Guerrilla de las FARC en el ámbito de la participación política y sus efectos en la defensa, reconstrucción y diseño de la estabilidad institucional frente al contenido de los acuerdos.

El documento toma en cuenta los diferentes escenarios de participación institucional, política y social involucrados en la construcción y discusión del acuerdo, la primera versión del mismo, y a partir del plebiscito aprobatorio de los mismos, tras la victoria de la opción “No”, analiza las propuestas de modificación presentadas por diversos sectores políticos en diferentes materias, en el contexto de una agenda social y partidista de oposición para la protección de la institucionalidad, cuyas propuestas terminan finalmente reflejadas, -parcialmente-, en la última versión del acuerdo (fechado el 12 de noviembre de 2016 y firmado en el Teatro Colón el 24 de noviembre de 2016).

Por tanto, el presente documento toma la estructura de un estudio de caso y de un análisis de coyuntura¹, que a diferencia de un artículo monográfico, no pretende explicar el fenómeno delimitado desde una única teoría o paradigma, sino que, ante un fenómeno que aún se encuentra en desarrollo, presente un análisis descriptivo analítico y se alimenta de distintos marcos conceptuales para ofrecer, sobre varias de sus partes, explicaciones, análisis y reflexiones a fenómenos parte de un proceso no terminado. Así las cosas, el documento no pretende defender una única hipótesis teórica sobre el fenómeno de la victoria del no en el plebiscito, sino el analizar, en su actual desarrollo, los aportes de distintos movimientos sociales para solidificar un mejor acuerdo de desarme, dejación de armas y retorno a la vida civil, y evidenciar los retos persistentes en su implementación.

¹ BENNETT, Andrew y COLIN. Elman. “Case study methods in the international relations subfield”. *Comparative Political Studies* 40.2, 170-195. 2007.

CONTEXTO DE LOS ESCENARIOS DE DECISIÓN Y DISCUSIÓN SOCIAL Y POLÍTICA ALREDEDOR DEL PROCESO DE NEGOCIACIONES EN COLOMBIA

El proceso de negociación entre el Gobierno de la República de Colombia (en adelante, el Gobierno) y la Guerrilla de las FARC-EP (autodenominada Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, en adelante, FARC) durante los últimos 4 años, ha transcurrido de forma paralela en por lo menos tres escenarios sociopolíticos de diálogo, acción política y decisión, todos ellos cristalizados en momentos cumbres del pasado año 2016:

- 1) *La mesa formal*: Un primer espacio de carácter institucional, siendo este el escenario de la mesa de conversaciones de La Habana, propiciada por el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera², un *locus* de carácter formal, con distintos mecanismos y procedimientos propios de un foro autorregulado y programático, con múltiples observadores y dos partes institucionales, el Gobierno y las FARC, espacio que encuentra su punto de cierre los días 24 y 29 de agosto con la firma en La Habana del documento final y la posterior declaración del cese bilateral y definitivo³, escenario “formalmente” finiquitado con el comunicado conjunto 93 que acompaña la firma del acuerdo:

Luego de un enfrentamiento de más de medio siglo de duración, el Gobierno Nacional y las FARC-EP hemos acordado poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno.

La terminación de la confrontación armada significará, en primer lugar, el fin del enorme sufrimiento que ha causado el conflicto. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole, sin olvidar el amplio número de poblaciones que han sido afectadas de una u otra manera a lo largo y ancho del territorio, incluyendo mujeres, niños, niñas y adolescentes, comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales y rom, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, gremios económicos, entre otros. No queremos que haya una víctima más en Colombia.

² ACUERDO General para la terminación del conflicto. Mesa de Negociaciones de La Habana. Agosto. 2012. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/especiales/abc-del-proceso-de-paz/phone/acuerdo-general-proceso-paz.html>

³ COLOMBIAN peace process in review. The Bogota Post. Diciembre 2016. (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://thebogotapost.com/2016/12/01/2016-colombian-peace-process-review/>

En segundo lugar, el fin del conflicto supondrá la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política.

Se trata de construir una paz estable y duradera, con la participación de todos los colombianos y colombianas. Con ese propósito, el de poner fin de una vez y para siempre a los ciclos históricos de violencia y sentar las bases de la paz, acordamos los puntos de la Agenda del Acuerdo General de agosto de 2012, que desarrolla el presente Acuerdo.

(...)

Por lo anterior, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, con el ánimo de consolidar aún más las bases sobre las que edificará la paz y la reconciliación nacional, una vez realizado el plebiscito, convocarán a todos los partidos, movimientos políticos y sociales, y a todas las fuerzas vivas del país a concertar un gran ACUERDO POLÍTICO NACIONAL encaminado a definir las reformas y ajustes institucionales necesarios para atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social⁴.

- 2) *Las negociaciones y consensos FARC-FARC:* Un escenario menos evidente para el grueso de la sociedad colombiana y los sectores más urbanos de su sociedad civil, siendo este el de la retórica interna dentro de las FARC para la construcción de sus propios consensos, que en general tuvo poco cubrimiento institucional y periodístico, salvo esporádicos reportes de disidencias de algunos frentes de la guerrilla y su paulatina adhesión al acuerdo⁵, escenario que encuentra su momento culmine en la décima conferencia de las FARC del 17 al 23 de septiembre, con un aparente mensaje de total cierre de filas alrededor del contenido del acuerdo:

⁴ COMUNICADO Conjunto # 93. Mesa de Conversaciones. La Habana, Cuba, 24 de agosto de 2016. (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-93-la-habana-cuba-24-de-agosto-de-2016>

⁵ PROCESO de Paz. Estos son los frentes donde podría haber disidencias de las Farc. Diario El País. Julio 10, 2016 (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/estos-son-los-frentes-donde-podria-haber-disidencias-de-las-farc.html>

*¡Se acabó la guerra, vamos todos y todas a construir la paz!
Los guerrilleros y guerrilleras delegados de todas las estructuras de las FARC-EP a lo largo y ancho del territorio nacional y venidos desde la Colombia profunda, reunidos en la X Conferencia que se llevó a cabo desde el 17 hasta el 23 de septiembre del presente año en Brisas del Diamante en las sabanas del Yarí, enviamos al pueblo colombiano y a la sociedad en general nuestro más fraterno y caluroso saludo de compatriotas. Al mismo tiempo declaramos que: Hemos realizado una hermosa y trascendental Conferencia en medio de la más amplia participación democrática y camaradería, en la que se ha reafirmado la coherencia y unidad interna de nuestra organización. Destacamos la nutrida y activa participación de nuestras guerrilleras y cuadros políticos jóvenes. Luego de una muy juiciosa discusión sobre los Acuerdos de La Habana, Cuba, Territorio de Paz, celebrado entre las FARC-EP y el Gobierno de Colombia, para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, la Conferencia, nuestra máxima instancia de decisión, ha determinado aprobarlo en su totalidad e instruir a todas las estructuras de bloques y de frentes, a nuestros mandos, guerrillerada, milicianos y a toda nuestra militancia fariana, que éste sea acogido y respetado. Hemos refrendado así nuestro compromiso irrestricto con el cumplimiento de todo lo que se ha convenido. Asimismo, esperamos que el Gobierno actúe con la debida correspondencia⁶.*

- 3) *El debate mesa de La Habana – sociedad civil y el plebiscito:* Y finalmente, el escenario más importante, el más cívico, social y políticamente abierto de todos, aquel del debate entre lo producido por la mesa institucional entre Gobierno y FARC, con la sociedad colombiana en su integridad, reflejado en el mecanismo de refrendación del plebiscito. En el debate público, cristalizado en las campañas a favor y en contra del contenido de los acuerdos en el marco del plebiscito, es en donde se han evidenciado, colectivizado y movilizado tanto los apoyos como los disensos a diferentes partes del texto original del mismo⁷ y donde se hizo manifiesta una de las falencias detectadas por los diferentes teóricos de

⁶ DECLARACIÓN POLÍTICA de la X Conferencia Nacional Guerrillera – Comandante Manuel Marulanda Vélez Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP. Viernes, 23 septiembre 2016 (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://www.farc-ep.co/comunicado/declaracion-politica-de-la-x-conferencia-nacional-guerrillera-comandante-manuel-marulanda-velez.html>

⁷ NIÑO, Catalina. “Cerca de un acuerdo... ¿cerca de la paz?: El laberinto de las negociaciones en Colombia”. Nueva sociedad 257.4-14. 2015.

los procesos de paz, ahora presente en el caso colombiano: la exclusión, (bien sea por razones de orden político o por las mismas formas institucionales que este tipo de procesos adoptan), de grandes sectores sociales en la redacción del contenido final de los acuerdos: tales como asociaciones de víctimas con posiciones contestatarias a los esfuerzos de Estado por realizar el proceso, los partidos políticos de oposición, sectores retirados de las fuerzas militares, comunidades religiosas, o alianzas socio-políticas locales que se presentan escépticas, bien sea a los contenidos del acuerdo o a sus futuros efectos⁸.

Este tercer escenario, en el cual el presente documento pretende enfocarse, tuvo su punto culmen en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, en el cual por un estrecho margen, la opción del “No” ganó, implicando la demostración del rechazo de una gran parte de los votantes a los contenidos del acuerdo, imposibilitando su directo tránsito al proceso legislativo y motivando el *timonazo* institucional a la revisión de los mismos, mediante la vinculación de los promotores del disenso a mecanismos incidentales de retroalimentación para modificar, fuera de La Habana, los acuerdos que se habían sometido a plebiscito:

1. Luego de casi 4 años de intensas conversaciones, concluimos el pasado 24 de agosto el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con el que estamos comprometidos. Consideramos que contiene las reformas y medidas necesarias para sentar las bases de la paz y garantizar el fin del conflicto armado.

Reconocemos, sin embargo, que quienes participaron en el Plebiscito del pasado 2 de octubre se pronunciaron mayoritariamente a favor del NO, así fuera por estrecho margen. En el marco de las facultades presidenciales que otorga la Constitución Política es conveniente que sigamos escuchando, en un proceso rápido y eficaz, a los diferentes sectores de la sociedad, para entender sus preocupaciones y definir prontamente una salida por los caminos señalados en la sentencia de la Corte Constitucional C-379 de 2016. Las propuestas de ajustes y precisiones que resulten de ese proceso, serán discutidos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP para dar garantías a todos.

2. Reiteramos el compromiso asumido por el Presidente de la República y el Comandante de las FARC-EP de mantener el Cese al

⁸ KEW, Darren. “Civil society and peace negotiations: Confronting exclusion”. *International Negotiation* 13.1, 11-36. 2008.

Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo decretado el pasado 29 de agosto, y el monitoreo y la verificación por parte del mecanismo tripartito. Así como también, las garantías de seguridad y protección de las comunidades en sus territorios, según lo definido en el Protocolo por las partes.

Para afianzar este Cese al Fuego hemos acordado un protocolo, dirigido a prevenir cualquier incidente, en zonas de pre-agrupamiento en los cuadrantes definidos y asegurar un clima de seguridad y tranquilidad con la plena aplicación de todas las reglas que rigen el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo.

El Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación con la participación del Gobierno y de las FARC-EP y la coordinación de la misión de las Naciones Unidas estará a cargo de monitorear y verificar el cumplimiento del protocolo, en particular del cumplimiento de las reglas que rigen el Cese al fuego⁹.

PREMISA ANALÍTICA FRENTE AL PLEBISCITO Y ENFOQUE ANALÍTICO

A continuación se realizarán una serie de observaciones descriptivo-analíticas de ese periodo que inicia con la victoria del “no”, la formulación, discusión e inclusión de las propuestas de sus partidos promotores, la nueva firma, el tránsito de “acuerdo político” a “legislación” y los retos de la implementación de los acuerdos, guiadas por una premisa analítica sobre el instrumento del plebiscito que inspira varias secciones del texto:

Tal premisa es relativa a la necesidad, adecuación y alcance del instrumento plebiscitario en los procesos de paz.

Actualmente, con fenómenos electorales de alto impacto, social, político y mediático como el referendo independentista de Escocia¹⁰, el Brexit o las elecciones norteamericanas en las que fue elegido el presidente Trump, gran cantidad de analistas se han volcado a condenar los mecanismos de democracia directa como opciones incorrectas para solucionar problemas complejos de políticas públicas, de relaciones internacionales o de “alto gobierno” y se ha repetido en medios y en elaborados artículos que someter agendas complejas a los ciudada-

⁹ COMUNICADO CONJUNTO. Acuerdo Final, plebiscito y cese al fuego. La Habana, Cuba, 7 de octubre de 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/comunicado-conjunto-reunion-habana-despues-del-plebiscito.aspx>

¹⁰ BLAIN, Neil, ed. Scotland's Referendum and the Media: National and International Perspectives. Edinburgh University Press, 2016.

nos es erróneo, pues son “incapaces de decidir sobre tan complejas materias”¹¹ y que por incompetencia¹² en las tecnicidades de un tema o de sus consecuencias, pueden generar descalabros como el del Brexit, en donde el referendo, aunque dicta un resultado, no distribuye las cargas ni las consecuencias de la decisión y no anticipa los complicados años venideros: también se ha condenado a los plebiscitos y referendos como escenarios de fácil manipulación política y sujetos de ser presas de agendas populistas¹³.

Consideramos que estas premisas fatalistas sobre los referendos, plebiscitos y mecanismos de democracia directa deben tomarse con beneficio de inventario, especialmente en el caso colombiano, del cual no se ha terminado de analizar en todo su paradójico y paradigmático resultado: Es poco procedente condenar al plebiscito colombiano como uno que se hubiese perdido por culpa de agendas personalistas o partidistas o como uno más de estos descalabros de la democracia directa.

Por el contrario, su gran enseñanza es que en los procesos de paz, de los que suele excluirse a grandes sectores sociales, con sus agendas y convicciones por la expedita búsqueda de la consecución de mecanismos transicionales que por supuesto, por su complejidad, requieren de altos desarrollos jurídicos y técnicos, el plebiscito sirvió como escenario de manifestación de los sectores que no se encontraban plenamente representados en la mesa y de catarsis política de demandas de sectores opositores a un proceso que sometió los acuerdos a plebiscito confiado de una aprobación mayoritaria de la que realmente carecía.

En ese contexto, el plebiscito colombiano, más que una víctima de lo que se ha acusado como “populismos de derecha” al haber ganado el “No”, es un ejemplo, en su resultado, de hábil movilización política reactiva de los promotores de la negativa a los contenidos originales del acuerdo, para proteger una institucionalidad que consideran legítima, y que se amenazaba susceptible a cambios súbitos decididos en escenarios suprainstitucionales distintos a los previstos en la Constitución para su reforma¹⁴.

Así bien, si se quiere analizar el “No” en sus justas proporciones, es necesario dejar de lado los juicios políticos apresurados, e independiente de las preferencias políticas, reconocer su impacto en el mejoramiento del acuerdo, pero sobre todo, su lección política y su lección institucional.

¹¹ REFERENDUMS cheapen our democracy - here' why. The newstatesman. Junio 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.newstatesman.com/politics/staggers/2016/06/referendums-cheapen-our-democracy-heres-why>

¹² COLOMBO, Céline. “Justifications and Citizen Competence in Direct Democracy: A Multilevel Analysis”. *British Journal of Political Science*. 1-20. 2016.

¹³ QVORTRUP, Matt, ed. *Nationalism, Referendums and Democracy: Voting on Ethnic Issues and Independence*. Routledge, 2016.

¹⁴ ESCOBAR García, Claudia. “La defensa judicial de la Constitución en el constitucionalismo colombiano. Balances y perspectivas después de dos décadas”. *Foro Revista de Derecho* 12. 127-180. 2017.

La lección institucional del “No” es que en las democracias modernas, incluso en los escenarios más deseables ante el conflicto como pueden ser los ceses bilaterales y las negociaciones, no es posible la implantación directa de un consenso, y que no puede venderse, como legítimo por sí mismo, el contenido de los acuerdos alcanzados por las partes por el solo hecho de ser producido en negociación, por oposición a la indeseable confrontación armada.

Esa lección es institucional porque justamente devela la paradoja natural del instrumento de refrendación democrática: El plebiscito según la Corte Constitucional colombiana, solo daba legitimidad democrática al proceso, pues en todo caso su legitimidad legal deviene del estudio de constitucionalidad de los contenidos y medios de implementación del acuerdo, y de su correcta incorporación al derecho nacional mediante un proceso legislativo¹⁵, pero es ese propio mecanismo democrático el que le revela al gobierno la carencia de participación democrática de los sectores más lejanos a su propia esquina política y el que termina por revelar, casi de sorpresa¹⁶, la deficiente aprobación y la agenda de inconformidades sociales, hasta el momento, no tenidas en cuenta.

Aunque ya varios analistas han encontrado como principales falencias de la campana del “Sí” su escasa pedagogía de los acuerdos o el alcance del voto castigo sobre otras políticas (ambientales, judiciales, internacionales) del gobierno del Presidente Santos reflejado en el Plebiscito por la Paz¹⁷, como también algunos excesos de la campana del “No” en el contenido de su mensaje frente a la realidad del contenido de lo acordado (ej. algunos analistas sostienen que los promotores inflaron las consecuencias de algunas de las normas del acuerdo, para presentarlas como excesivamente negativas); lo que es innegable, es que la semilla del fracaso plebiscitario está en el ostracismo institucional a los partidos de oposición como el *centro democrático* y otras fuerzas políticas, ausentes de la agenda de negociaciones y necesarias no solo para su aprobación sino para su implementación.

La lección política es que necesariamente los partidos de oposición están llamados a ser partícipes de los procesos de paz de los cuales tantas veces en otras latitudes¹⁸ se les ha separado¹⁹, y que la construcción tanto de los acuerdos de paz como de sus mecanismos de implementación, debe dejar de lado los mo-

¹⁵ CUELLAR, Jaime Bernal, “et al”. Reflexiones jurídicas sobre el proceso de paz. U. Externado de Colombia, 2017.

¹⁶ RESTREPO, Luis Alberto. “Colombia: sorpresas y sobresaltos de la paz”. Nueva Sociedad 266. 129-139. 2016.

¹⁷ RODRÍGUEZ, Gina Paola. “¿CESÓ LA HORRIBLE NOCHE? Marchas y contramarchas de la paz en Colombia”. Revista Política Latinoamericana 3. 2016.

¹⁸ YOUNG, John. The Fate of Sudan: The Origins and Consequences of a Flawed Peace Process. Zed Books Ltd., 2012.

¹⁹ IKELEGBE, Augustine. “Exclusion and Peacebuilding in the Niger Delta of Nigeria: An Assessment of the Presidential Amnesty Programme”. Journal of Peacebuilding & Development 11.2. 25-36. 2016.

delos bipartidos de negociación “grupo armado organizado – Estado” para incluir directamente a la oposición de gobierno²⁰, que como se vio en el caso del “No” muchas veces, de manera muy eficaz, puede canalizar los múltiples reparos y disensos que tan complejos acuerdos suscitan, para efectivizar una respuesta democrática a los mismos y demandar de la institucionalidad ulteriores pero necesarias agendas modificatorias.

Parte de esta reflexión implica mencionar como, a boca de urna y tras saberse los resultados del “No”, se avizoraban y precedían terribles consecuencias para el país y su economía, estabilidad política y social²¹: nada de eso ocurrió, por el contrario, la irrupción del “No” en la escena y su aporte a los acuerdos permitieron hacerlos más completos, sin con ello anular las estructurales dificultades de su implementación, pero sí reivindicando las posturas de fuerzas políticas que se hicieron presente en la votación y que seguirán controlando, participando, verificando, opinando, por el momento, fuera de gobierno, de la implementación.

TEMAS PRINCIPALES DEL PRIMER ACUERDO Y ALCANCE DEL PLEBISCITO ANTE LA VICTORIA DEL NO

El primer acuerdo

Antes de abordar las propuestas de modificación presentadas por los movimientos sociales y partidos políticos a los acuerdos, cristalizadas en las modificaciones al mismo gracias a la puerta abierta para su enmienda mediante la victoria del “No”, es necesario, por definición del objeto de estudio y la naturaleza internacional (por ello, de naturaleza académica comparativa) de la presente publicación, presentar aquí una brevísima descripción de la estructura de los Acuerdos de La Habana y del alcance del plebiscito, instrumento legitimador elegido en su momento por el Gobierno de Santos.

La primera característica esencial resaltada por varios analistas es su larga duración y amplísima agenda, desarrollada a lo largo de 4 años oficiales de negociaciones, sin un cese bilateral al fuego, circunstancia particular que acompañó las negociaciones hasta su final con la firma de los mismos en Cartagena el 26 de septiembre de 2016.

La experiencia de procesos de paz en otros hemisferios indica que la agenda es de una amplitud enorme, más allá de las habituales negociaciones sobre de-

²⁰ HAKLAI, Oded. “Linking ideas and opportunities in contentious politics: The Israeli nonparliamentary opposition to the peace process”. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 36.04, 791-812. 2003.

²¹ MAGALLÓN, Carmen. “La paz en Colombia: decepción, controversia y esperanza”. *Cultura de Paz* 22.70, 4-10. 2016.

jación de armas y responsabilidad de los perpetradores²², para abordar 6 puntos que van más allá de la práctica habitual de la justicia transicional: esta particular característica ha tenido tanto promotores como detractores, en tanto permite involucrar múltiples fenómenos a la narrativa de la violencia en Colombia (tierras, drogas ilícitas), pero también pone en el escenario de la negociación asuntos y agendas de Estado que tienen ya, de manera estatutaria, otros escenarios constitucionales de decisión (justicia, participación política, política de desarrollo).

El primero de los puntos, *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral* busca solventar los problemas de ordenamiento territorial y reparto de tierras tradicionalmente presentes en la economía colombiana, para reducir la sobre-concentración de los recursos productos agrícolas²³ en pocas manos y dotar a los campesinos de medios de producción y de tierras fértiles para superar la pobreza rural²⁴. El segundo de los puntos, *Participación política: Apertura democrática para construir la paz*, se establecen puntos como la creación de movimientos políticos y su participación en los escenarios de decisión nacionales, las garantías de oposición y los controversiales derechos de los voceros de las FARC en el Congreso una vez constituidos en partido²⁵.

En tercer lugar, como punto clásico de los acuerdos entre Estados y grupos armados organizados, se establece el *Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP*²⁶, encaminado a establecer el calendario de procedimientos para los clásicos procesos dentro de las negociaciones de paz de desarme y dejación de armas e integrar a alrededor de 7.000 miembros de las FARC a la sociedad, los protocolos de desarme y su verificación internacional y las zonas de establecimiento de campamentos de los guerrilleros mientras culmina su proceso de reinserción. Este es a la actualidad, uno de los puntos más controvertidos por las complejidades de la verificación del proceso de entrega de armas y la carencia de certeza sobre las unidades y la magnitud del arsenal, el proceso actual en esta materia se encuentra retrasado más de 30 días en los plazos establecidos²⁷. A

²² DARBY, John, y Roger Mac Ginty. "Conclusion: peace processes, present and future." *Contemporary Peacemaking*. Palgrave Macmillan UK, 256-274. 2003.

²³ GONZÁLEZ Muñoz, Carlos Andrés. "Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia". *Estudios Políticos* 46. 243-261. 2015.

²⁴ ACUERDOS DE PAZ, borrador conjunto sobre el punto 1 del acuerdo general: *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral*. Publicación: 6 de junio de 2014.

²⁵ SÁNCHEZ, Nelson y ESPINOZA, José. "La participación política de los ex miembros de las FARC: un camino espinoso, pero viable". *Razonpublica*. Com. 2016.

²⁶ ACUERDOS DE PAZ. borrador conjunto sobre el punto 3 del acuerdo general. *Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP*. Publicación: 24 de junio de 2016.

²⁷ DECLARACIÓN del jefe de observadores de la misión de la ONU en Colombia - dejación de armas. Naciones Unidas. Bogotá, 2 de marzo de 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://colombia.unmissions.org/declaraci%C3%B3n-del-jefe-de-observadores-de-la-misi%C3%B3n-de-la-onu-en-colombia-dejaci%C3%B3n-de-armas>

esta materia la acompaña directamente ligada una cuarta sección sobre el *Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz*²⁸, como agenda para luchar contra las formas persistentes de violencia, criminalidad que le sobrevivan a las FARC y sus redes de apoyo.

En quinto lugar *Solución al problema de las drogas ilícitas*, más que la persistencia de la estrategia de persecución penal, se apuesta por esquemas de erradicación y sustitución de cultivos, como también la prevención del consumo. Para analistas en esta materia y reportes oficiales de Naciones Unidas, resulta desde ya peligroso el resurgir de los cultivos y la retoma del negocio de la droga por parte de estructuras criminales heredadas de los territorios y actividades de las FARC²⁹.

En materia de justicia y víctimas, el punto *acuerdo sobre las víctimas del conflicto* desarrolla de manera extensa el modelo de justicia transicional encaminado a la reparación de las víctimas y los objetivos de verdad, justicia, reparación y no repetición. En este apartado es donde se constituyen las bases jurídicas para el montaje de la Jurisdicción Especial de Paz –JEP–, que mediante el ejercicio de una Corte especial de Paz, se encargara de la responsabilidad de los perpetradores de los más graves crímenes durante el conflicto, esta sección es la que más críticas recibió de la sociedad civil en cuanto a sus estándares de juzgamiento y analizaremos posteriormente sus principales modificaciones motivadas por la participación de grupos sociales en el proceso post-plebiscito de ajuste de los acuerdos. Este Tribunal y otras instituciones que nacen con el acuerdo serán acompañados por un mecanismo bipartito de verificación y seguimiento para la implementación.

²⁸ ACUERDO sobre garantías de seguridad. Mesa de Conversaciones de La Habana. Borrador Junio 2016. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/acuerdo-sobre-garant%C3%ADas-de-seguridad>

²⁹ ESTUDIO de cultivos de coca en Colombia registra importante incremento al pasar de 69.000 hectáreas en 2014 a 96.000 en 2015. UNDOC. 2016. (Fecha de Consulta: Abril de 2017). Disponible en: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/Julio/informe-cultivos-de-ilicitos.html>

El plebiscito y sus efectos como instrumento de legitimación democrática: Los efectos jurídicos del “No”

Los temas anteriormente acordados fueron sometidos al mecanismo de democracia directa contemplado por la Constitución colombiana de 1991 en su artículo 103 conocido como plebiscito, como un instrumento de legitimación de los acuerdos, proceso que con la victoria del “No” dio lugar a nuevos espacios de discusión para implementar modificaciones de los representantes de movimientos opositores como el centro democrático y el amplios sectores del partido conservador. En tanto la Corte en su sentencia C 379 de 2016 había indicado que el plebiscito debía de preguntar de manera clara (afirmativo vs. negativo) sobre la aprobación a una política del ejecutivo y no debía indagar por el contenido de derechos particulares como el derecho a la paz; la pregunta fue formulada en los siguientes términos: “¿Apoya usted el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?” (Artículo 1 decreto 1391 de 2016).

Ante la victoria del “No”, como inesperada, como aleccionadora y como reveladora de la necesidad de retornar a los ciudadano el control y la oportunidad discursiva de enmendar los acuerdos, vale la pena preguntarse sobre los efectos del plebiscito cuando la respuesta es negativa, es decir, contraria al deseo del Ejecutivo.

En la sentencia C 379 de 2016, la Corte establece el plebiscito como un instrumento que desarrolla el derecho-deber a la participación política³⁰, en los siguientes términos:

En cumplimiento del mandato del Constituyente de 1991, dispuesto en el artículo 152-d y el artículo 103 de la Constitución, el legislador expidió las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. Conforme dichas leyes y las sentencias de constitucionalidad emitidas por esta Corporación, se identifican los siguientes elementos definitorios del plebiscito: (i) es un mecanismo de participación ciudadana

³⁰ Sentencia C 379 de 2016. Corte Constitucional. Colombia. 2016: Desde el punto de vista del ciudadano la participación democrática es un derecho-deber (Artículo 95-5, C.P.), “toda vez que le concede [al ciudadano] la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores”. Esta comprensión se manifiesta tanto en la elección de representantes como en los mecanismos de participación ciudadana. Ahora bien, es importante anotar que la participación ciudadana como derecho-deber, debe darse conforme a los mecanismos establecidos y bajo los parámetros constitucionales y legales aplicables en cada caso particular. Así pues, el poder constituyente debe expresar su soberanía por los medios establecidos para intervenir en la toma de decisiones colectivas. En un Estado constitucional y democrático el Pueblo “acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad”.

que puede ser convocado únicamente por el Presidente de la República en aquellos casos que este lo considere necesario, (ii) para consultar a los ciudadanos una decisión política de su Gobierno que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. El pronunciamiento popular (iii) dota de legitimidad popular la iniciativa del Jefe de Estado; y, además, (iv) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano, restringiéndose dichos efectos al Gobierno, sin que resulten extensibles a otras ramas del poder público³¹.

La Corte fue clara en reconocer dos niveles en la naturaleza del plebiscito: su función generadora de legitimidad política, pero el nacimiento de un mandato popular para el gobernante a través de la manifestación del pueblo, que no puede ser ignorada:

El plebiscito tiene la finalidad de que el Presidente de la República conozca la opinión de los ciudadanos respecto de una política pública adelantada por su Gobierno, para dotarla de legitimidad democrática. Al existir un pronunciamiento del Pueblo soberano, la decisión política queda respaldada por la voluntad de los ciudadanos. En pocas palabras, la finalidad del plebiscito es provocar un mandato político del Pueblo soberano, que se expresa directamente sobre una política que el Presidente tiene competencia, para definir el destino colectivo del Estado.

Así las cosas, la misma sentencia que facultaba al Presidente a someter el conjunto de los acuerdos a la legitimación popular, termina beneficiando a los promotores del “No” al demostrar que su resultado no es una mera manifestación política que puede ser descalificada como partidaria o de oposición, sino que reflejada en el mecanismo de participación popular, genera en el gobernante una serie de mandatos encaminados a evidenciar en su política la respuesta del pueblo, motivo por el cual el Presidente no solo estaba facultado, sino constitucionalmente obligado a atender las sugerencias del “No” y a reabrir la discusión con sus promotores para enmendar los acuerdos ante la negativa sustancial de los votantes a su estado actual:

Los efectos de la aprobación del Plebiscito están concentrados en (i) otorgar legitimidad democrática a la implementación del Acuerdo Final; (ii) conferir estabilidad temporal al mismo, en tanto el aval ciudadano es obligatorio para el Presidente, quien no puede negarse a cumplir con el deber de implementación sin antes hacer un nuevo llamado institucional a la voluntad popular; y (iii) prodigar hacia las

³¹ Sentencia C 379 de 2016. Colombia, Corte Constitucional.

partes involucradas garantías de cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo, precisamente debido a la legitimidad democrática que confiere la refrendación popular. Estas funciones del plebiscito especial, como es sencillo observar, son coincidentes con su naturaleza eminentemente política, no normativa.

Si bien en el escenario político nacional originalmente se vio la sentencia de la Corte constitucional como permisiva con las agendas del Ejecutivo, su *obiter dicta* fue particularmente relevante para demostrar que la refrendación era necesaria para crear un acuerdo verdaderamente legitimado o por lo menos más adecuado al real saber y entender de la población, en tanto, la sentencia describe que las funciones del plebiscito van más allá de la mera información y su resultado, esta vez a favor del “No” tiene efectos no solo jurídicos, sino sociales y sobre el futuro de cualquier acuerdo:

A pesar de las complejidades que el proceso de refrendación popular de los acuerdos de paz apareja, la jurisprudencia ha identificado las ventajas de la utilización de dichos mecanismos. Estas refieren a (i) el vínculo entre la legitimación democrática de los acuerdos y la sostenibilidad de los procesos de paz “por cuanto suministra una base de apoyo ciudadano que dificulta tentativas de desconocer lo acordado o de distorsionar los compromisos y esfuerzos de paz”; (ii) la refrendación ofrece garantías a los actores armados que deciden desmovilizarse, de que los acuerdos serán cumplidos, en tanto la decisión popular de ratificación refuerza los compromisos asumidos por la contraparte; (iii) la refrendación popular, en tanto supone la divulgación amplia de lo acordado, incide favorablemente en el fortalecimiento de la transparencia y la deliberación pública; (iv) la participación ciudadana en los acuerdos permite que los mismos no solo atiendan los intereses de los actores que intervinieron en su formulación, sino también “los valores compartidos por el conjunto de la sociedad y los intereses de grupos sociales específicos”. En términos de la sentencia C-784/14 y a partir de recopilación de doctrina sobre la materia “[e]l saber que lo pactado deberá ser aceptado no sólo por los adversarios que se sientan en la mesa sino por toda la ciudadanía, contribuye a que los acuerdos trasciendan los intereses inmediatos de las partes en contienda y más bien se elaboren teniendo en cuenta los valores constitucionales

*compartidos por la sociedad civil llamada a respaldar el resultado de las negociaciones*³².

La sentencia fue clara también en reconocer que el plebiscito versa sobre una política pública en desarrollo y, por lo tanto, su resultado debe reflejarse en las legislaciones venideras que desarrollen lo preguntado por el Ejecutivo, así bien, el “No” no solamente tuvo la oportunidad de presentar y discutir sus propuestas de modificación, sino que constitucionalmente está llamado a reflejarse en todos los desarrollos posteriores de los acuerdos:

La Corte encuentra que el plebiscito especial contenido en el PLE no puede ser jurídicamente considerado como un referendo, por una razón simple: lo que se está sometiendo a la consideración del Pueblo no es un articulado que se inserte autónoma y directamente en el orden jurídico, sino una política objeto de implementación normativa posterior. Evidentemente, los contenidos de la política pública a que corresponde el Acuerdo Final, en caso que llegasen a ser refrendados por el Pueblo, podrán tener un desarrollo normativo, puesto que la forma preferente en que se expresa el Estado Constitucional, en un marco democrático, es a través de normas jurídicas. Pero por esta razón, no puede llegarse a confundir la naturaleza del plebiscito con la del referendo, ni menos que aquel sea inconstitucional en razón a que podrá hipotéticamente implementarse a través de normas positivas, pues de ser así todos los plebiscitos serían referendos, en tanto las decisiones políticas sometidas a refrendación popular son todas susceptibles de implementación normativa posterior.

Principales propuestas de los movimientos sociales y políticos de oposición en la reforma y mejoramiento de los acuerdos de paz: Análisis temático

El fenómeno pos-plebiscito resulta particularmente singular en la experiencia colombiana de los mecanismos de participación ciudadana, en tanto, tras la victoria del “No” se produjo una dinámica política sin precedentes de reconocimiento a la oposición y de reivindicación de sus agendas políticas y propuestas normativas de cara a los acuerdos, cuando lo habitual, es que los plebiscitos sean una dinámica política controlada en sus opciones y efectos por el Ejecutivo³³.

³² *Ibíd.*

³³ ALTMAN, David. “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”. *Perfiles latinoamericanos* 18.35: 9-34. 2010.

El partido Centro Democrático se constituyó en nodo político de las opciones presentadas por el disenso, y construyó de manera hábil lo que se podría llamar “su propia agenda de reforma” a los acuerdos, para ser discutida con el Gobierno colombiano.

Esta experiencia es importante por varias razones, la primera, porque demuestra la capacidad de los partidos de oposición de capitalizar la victoria del plebiscito³⁴ para transformarla de un voto de opinión, a una propuesta político-normativa concreta. Igualmente, la “gerencia de la victoria” en el plebiscito por parte del “No”, al presentar propuestas sólidas y concretas de reforma, reafirma la teórica como práctica necesidad de incluir a los partidos de oposición en los procesos de negociación con grupos ilegales, como una garantía del éxito del proceso.

El conjunto de posturas y propuestas del “No” sobre el contenido de los acuerdos, fue presentado en un documento estratégico el 12 de octubre de 2016 por el Centro Democrático a los delegados del Gobierno Nacional, bajo un documento conocido como ‘Bases de un Acuerdo Nacional de Paz’, que estableció la agenda opositora del no y permitió cristalizar la mayoría de las propuestas de la oposición en los acuerdos reformados.

Esta estrategia de comunicaciones, pero también de respuesta post-plebiscitaria, es de resaltar en tanto el documento se convierte en una hoja de ruta que incluye tanto principios rectores como propuestas concretas, delimitando de manera efectiva los requerimientos de la oposición y permitiendo, tal y como ocurrió, que la modificación de los acuerdos fuera exitosa, demostrando que la intención del “No” nunca fue torpedear el proceso, sino en efecto, producir un impacto normativo-político sobre los contenidos de los acuerdos.

Al principio del documento se pueden evidenciar, si se quiere, los principios coyunturales y programáticos que inspiraron no solo la postura de los representantes de los movimientos que apoyaron el “No”, sino los principios rectores de sus propuestas para cada uno de los puntos del acuerdo:

- 1. El resultado del plebiscito es un apoyo unánime de los votantes a la paz y la manifestación de rechazo, preocupación o inquietud de la mayoría de los electores al contenido del acuerdo entre el Gobierno y las FARC.*
- 2. El mandato de los ciudadanos al Presidente es el de no implementar el acuerdo que suscribió, pero hacer uso de las facultades que tiene, las cuales se conservan intactas, para renegociar lo acordado.*

³⁴ ALTMAN, David. “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. Política y gobierno 12.2:203-232. 2005.

3. *El nuevo preámbulo del acuerdo debe recoger el resultado del plebiscito y el mandato al Presidente así como el mensaje claro de los ciudadanos a las FARC.*
4. *El acuerdo al que se llegue debe estar rodeado de garantías de seguridad jurídica y política.*
5. *Esas garantías de seguridad jurídica y política deben ser el fruto del acuerdo nacional, el cual permitirá que lo acordado entre el Gobierno y las FARC goce del respaldo mayoritario de los colombianos.*
6. *No consagrar la justicia prospectiva.*
7. *Todo el acuerdo no puede firmarse como un acuerdo especial.*
8. *Debe acordarse qué es un acuerdo especial y qué no lo es para efecto de la suscripción de lo que finalmente se convenga³⁵.*

De los principios rectores se destaca la exigencia de la validación del mandato popular producto del plebiscito, quitando el velo de que el instrumento solo constituye una consulta, y por el contrario, reforzando el dictamen de la sentencia de la Corte Constitucional que le otorga efectos. También, el documento, incluye en su acuerdo programático impedir la “fuga” del contenido de los acuerdos a otro instrumento que no requiera legitimación popular, como por ejemplo, su inclusión en un “acuerdo especial” en los términos del derecho internacional humanitario³⁶, instrumento que según los convenios de Ginebra sirve para pactar reglas sobre la aplicación de los principios de distinción, proporcionalidad y humanidad entre el Estado y grupos armados organizados, pero no para una reforma estructural del Estado como lo son los acuerdos negociados³⁷.

Del documento plataforma para la modificación de los acuerdos, que permitió las reuniones de alto nivel entre los representantes del “No” con el Gobierno Nacional, diferentes medios y fuentes de análisis como periódicos³⁸, revistas políticas³⁹

³⁵ BASES DE un Acuerdo Nacional de Paz. Partido Centro Democrático. Octubre.2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/documento-bases-de-un-acuerdo-nacional-de-paz>

³⁶ ROBERTS, Anthea. “Lawmaking by nonstate actors: Engaging armed groups in the creation of international humanitarian law”. *Yale International Law Journal*. 37:107. 2012.

³⁷ RYNGAERT, Cedric. “Enhancing and enforcing compliance with international humanitarian law by non-state armed groups: an inquiry into some mechanisms”. *Journal of Conflict and Security Law* 16.3 443-472. 2011.

³⁸ PROCESO DE PAZ. ¿Qué cambió en el nuevo acuerdo de paz? *Diario El País*. Noviembre de 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/que-cambio-en-el-nuevo-acuerdo-de-paz.html>

³⁹ Uno de los estudios más detallados es el presentado por el portal La Silla Vacía (LAS PROPUESTAS del No comparadas y desmenuzadas, la Silla Vacía. Octubre 2016. (Fecha de Consulta: abril de 2017). Disponible en <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-propuestas-del-no-comparadas-y-desmenuzadas-58381>) que clasifica las propuestas según su proponente, su impacto en las negociaciones y la dificultad de implementarlas. La lista presentada por este portal se comparó con la lista de propuestas extraíbles del documento “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz”, para elaborar las tablas del presente documento.

y *think tanks*⁴⁰, han extraído alrededor de 80 propuestas (tanto del documento del Centro Democrático como de propuestas del expresidente Andrés Pastrana y el Partido Conservador), de las cuales el 90% fueron incluidas en el Nuevo Acuerdo firmado en el teatro Colón. De una relectura del documento “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz”, y la comparación con las conclusiones sobre el mismo de diversas fuentes, hemos construido una clasificación temática de las propuestas de los promotores del “No”, que permita identificar el alcance de la reforma.

Esta revisión se presenta en el anexo 1 al final del presente texto, mediante una tabla analítica⁴¹ en la que se condensan las más de 80 propuestas encontradas en los documentos y reportes de prensa, a 47 propuestas principales que tuvieron eco efectivo en el acuerdo, bien sea por su inclusión en nuevos apartados (adiciones o enmiendas) del “Nuevo Acuerdo de Paz”, o propuestas que fueron presentadas y luego modificadas en las reuniones entre voceros del “No” y el Gobierno, como ocurrió con la mayoría de propuestas de la Jurisdicción Especial de Paz.

La revisión temática que se puede constatar en el anexo 1 correspondiente a la tabla de re-categorización de las propuestas del “NO”, su aglomeración en categorías temáticas, la conjunción de las propuestas parecidas y/o concomitantes y la identificación de las propuestas que fueron implementadas en el “Nuevo acuerdo” anteriormente realizada, nos permite analizar el verdadero impacto conceptual del movimiento del “No” en los temas del acuerdo, y observar porcentualmente en qué proporciones la actividad propositiva del “No” adicionó/modificó el Acuerdo:

⁴⁰ CAMBIOS en el Acuerdo de Paz. Centro de Memoria Histórica. Publicado 15 Nov. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/los-cambios-en-el-acuerdo-de-paz>

⁴¹ Ver: Anexo al final del texto: Tabla 1: Elaborada por los autores en análisis y comparación de los documentos “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz” Centro Democrático, “Las propuestas del No, comparadas y desmenuzadas” La Silla Vacía. 15 de octubre de 2016 y “Los cambios en el Acuerdo de Paz”, Centro de Memoria Histórica.

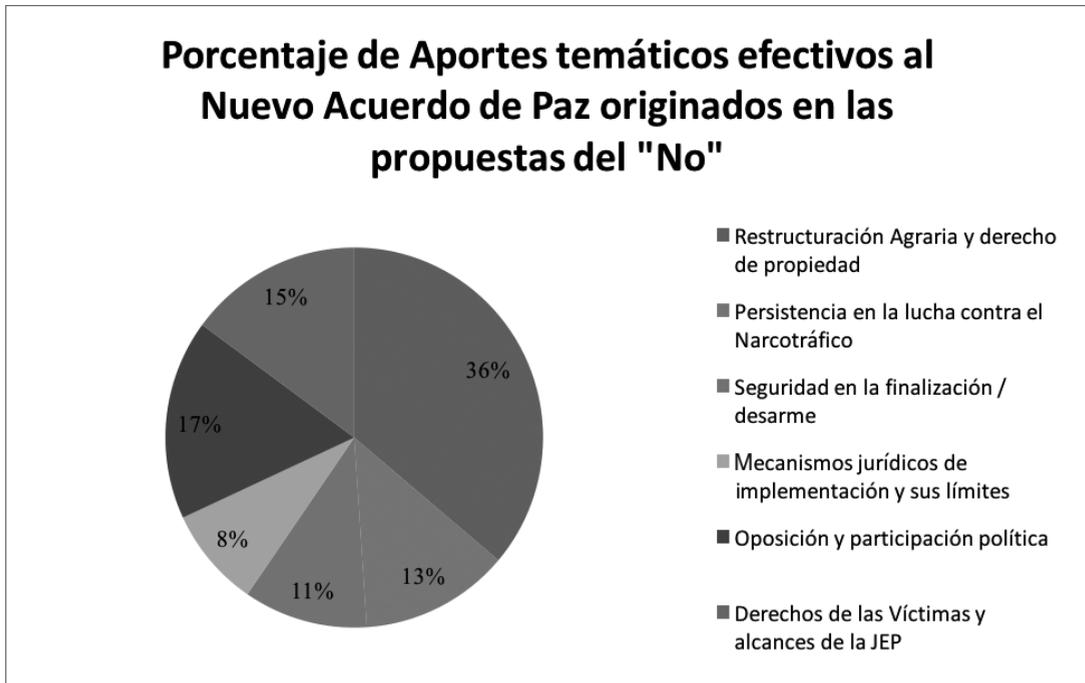


Figura 1: Elaborada por los autores.

Si se analizan las cifras anteriores, se puede afirmar que el mayor porcentaje de la reforma suscitada por el “No”, el 64%, más que pretender reformas o reparos a la existencia del acuerdo, pretende la modulación de sus efectos sobre ciudadanos como víctimas del conflicto y del narcotráfico, campesinos, propietarios, poseedores de buena fe y agroindustriales. En tanto ese 64% solo pretende la modulación de los efectos de las propuestas de los acuerdos como la reforma rural, y en ninguna medida desnaturalizar, bloquear o impedir el acuerdo o alguna de sus partes; debe descartarse, por lo menos en gran medida, la falsa premisa que se ha manejado en algunos sectores sobre la intención del “No” de torpedear la existencia misma del acuerdo.

En segundo lugar, el mayor rubro individual corresponde a las garantías de la oposición política, más allá de impedir la participación de las FARC en política, estas reformas están encaminadas a la protección de los derechos políticos de los demás movimientos sociales.

En la implementación del acuerdo, las reformas y aportes del “No” no pueden considerarse como “torpedeadoras” o “bloqueadoras” de los acuerdos, solo el 8% de ellas están encaminadas en ese rubro temático y tienen como principal intención la preservación de competencias de entidades ya creadas, el mantenimiento de la descentralización territorial y garantizar que los acuerdos surtan un proceso legislativo adecuado, contrario a la posibilidad de acelerar su legalidad mediante la figura del acuerdo especial anexo a la constitución. A su vez, el 11%,

un porcentaje mayor está encaminado a medidas de preservación de la seguridad en el contexto del desarme. (propuestas 24 a 28 de la tabla 1).

Nuevos alcances de la jurisdicción especial de paz y retos actuales de implementación del proceso

Finalmente, el fenómeno de la postura del “No” sobre la Jurisdicción Especial de Paz –JEP– (compuesta por el tribunal de la jurisdicción especial, la comisión de la verdad y la unidad de búsqueda de desaparecidos), aprobada a nivel legislativo el pasado marzo⁴², es de resaltar, en tanto demuestra la flexibilidad de los proponentes del “No”, cuya posición actual era la inexistencia de esta jurisdicción, pero mediante las reuniones con el Gobierno y la delegación del mismo en la mesa, reformularon sus propuestas a modificaciones que se han hecho efectivas en el nuevo texto.

En vez de eliminarse la jurisdicción, la cual ha sido actualmente aprobada, el “No” logró modificaciones sustantivas que representan las preocupaciones de gran parte de la sociedad civil: si bien en los debates no se elimina la participación política de los perpetradores de graves crímenes, se buscó establecer escenarios de verificación para los mismos (aval del tribunal)⁴³ y la limitación de las capacidades de investigación de la JEP a terceros ciudadanos con conexiones indirectas al conflicto (que pudieran constituir fenómenos como financiación indirecta).

También, en el Congreso, los voceros del “No” lograron modificaciones sustanciales como establecer que la responsabilidad de mando se logre probar solo mediante el control efectivo, no solo por virtud del cargo/rango y reglas más estrictas en materia probatoria para vincular a civiles⁴⁴.

Artículo transitorio 16°. Competencia sobre terceros. Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a

⁴² APROBADA LA JEP, el debate sigue. Marzo 2017. Redacción Política y Judicial. El Espectador 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/paz/aprobada-la-jep-el-debate-sigue-articulo-684540>

⁴³ DOCE PUNTOS CLAVES que le cambiaron a la JEP en el Congreso. Semana. Marzo 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/justicia-especial-de-paz-para-las-farc-y-militares-como-quedo-y-que-cambio/518469>

⁴⁴ ACTO LEGISLATIVO. Jurisdicción Especial de Paz. Presidencia de Colombia. 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

la verdad, reparación y no repetición. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa o determinante en la comisión de los siguientes delitos: el genocidio, delitos de lesa humanidad, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. Se entiende por participación determinante para estos efectos aquella acción eficaz y decisiva en la realización de los delitos enunciados. En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otros medios de pruebas.

En la protección de la unidad normativa nacional, se consolida el rol preferente del código penal colombiano, apoyado por instrumentos internacionales pero no solo estos como elemento normativo aplicable:

La JEP al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en el Código Penal Colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Penal Internacional (DPI), siempre con aplicación obligatoria del principio, de favorabilidad.

La implementación de los acuerdos es un fenómeno multidimensional, cambiante y de varias etapas, entre ellas, la más esencial de todas, un plazo de 180 días desde la firma (de la versión del Nuevo Acuerdo en el teatro Colón) para la entrega total del armamento.

Hasta el momento se han evidenciado principalmente dos tipos de retos: en materia de seguridad ciudadana y en materia de derecho internacional:

El incremento documentado por Naciones Unidas en los cultivos ilícitos y la reciente emergencia de manifestaciones de violencia paramilitar en los espacios abandonados por las FARC, demuestran que no solo basta con la concentración, desarme y desmovilización de los mismos, sino que la guerra contra las

drogas debe mantenerse y sostenerse en todo el territorio nacional: la falacia de “desmovilización = fin del narcotráfico” es inocente y peligrosa.

La Jurisdicción Especial para la Paz, finalmente, recibió modificaciones sustanciales que extendieron su competencia sobre los guerrilleros, sus crímenes y las sanciones, pero los esquemas de priorización establecidos en el contexto de la justicia transicional, aún no implementados, lo que no permite un análisis más detallado, deben ajustarse no solo al derecho internacional humanitario convencional, sino a los estándares del Estatuto de Roma, so pena de la peligrosa impunidad de los perpetradores de los más graves crímenes y la necesidad de intervención internacional, a la luz de las indagaciones preliminares que la CPI ya tiene en curso:

Informe sobre las actividades de examen preliminar (2016)

Situación en Colombia. 14 de noviembre de 2016

II. SITUACIONES EN LA FASE 3 (ADMISIBILIDAD) COLOMBIA

Historia del procedimiento

231. La situación en Colombia ha estado en examen preliminar desde junio de 2004.

La Fiscalía ha recibido 181 comunicaciones con arreglo al artículo 15 del Estatuto de Roma en relación con la situación en Colombia.

232. En noviembre de 2012 la Fiscalía publicó un Reporte Intermedio sobre la situación en Colombia que resumía las constataciones de la Fiscalía en materia de competencia y admisibilidad. El Reporte identificó las áreas clave de seguimiento continuo que requerían un esfuerzo mayor para abordar una actividad judicial insuficiente: i) los procedimientos relativos a asesinatos y desapariciones forzadas, comúnmente conocidos como casos de “falsos positivos”; ii) los procedimientos relativos a los desplazamientos forzosos; iii) los procedimientos relativos a los delitos sexuales; y iv) los procedimientos nacionales relativos a la promoción y expansión de los grupos paramilitares. El Reporte también identificó como áreas adicionales de atención, v) los desarrollos legislativos que podían tener impacto sobre los procesos nacionales, incluyendo el Marco Jurídico para la Paz y otros, así como también los aspectos jurisdiccionales relacionados con el surgimiento de las “bandas criminales emergentes”.

Cuestiones jurisdiccionales preliminares

233. Colombia depositó su instrumento de ratificación del Estatuto de Roma en 5 de agosto de 2002. Por consiguiente, la CPI tiene competencia respecto de los crímenes del Estatuto de Roma cometidos en territorio de Colombia o por sus nacionales a partir de

1° de noviembre de 2002. No obstante, la Corte sólo puede ejercer su competencia sobre crímenes de guerra cometidos desde 1° de noviembre de 2009, de conformidad con la declaración formulada por Colombia con arreglo al artículo 124 del Estatuto de Roma⁴⁵.

CONCLUSIONES

La experiencia del plebiscito detallada en este artículo resalta la necesidad de involucrar al grueso de la sociedad en los procesos de paz, en tanto la victoria del “No” demuestra, primero, la imposibilidad de imponer un consenso sobre los acuerdos, sino además, las virtudes producidas por la llegada de las propuestas de distintos sectores críticos de la sociedad frente al acuerdo, que más allá de los miedos sobre el bloqueo o sabotaje del mismo, demostraron lograr una contribución sustancial a un mejor y nuevo acuerdo.

En el análisis del proceso plebiscitario realizado en el presente artículo, se constató el aporte final de las propuestas de los promotores del No al acuerdo de paz en Colombia, que finalmente produjeron una nueva y mejorada versión del mismo, modificado justamente a través de la inclusión de las propuestas de sectores de oposición que no participaron directamente de las negociaciones pero, a través de los efectos jurídicos del plebiscito, lograron tener una participación directa en el texto.

Mediante la constatación realizada a través del análisis de las propuestas y su impacto en las temáticas del acuerdo de paz, en el presente documento se debatió la idea actualmente popular de que los plebiscitos (por experiencias recientes como el Brexit), producen resultados contramayoritarios, desinformantes y destructivos en las democracias liberales, ideas apalancadas en incomprobables premisas de la ignorancia del votante. Por el contrario, el proceso plebiscitario en Colombia sirve como ejemplo de coordinación de oposición, organización de la agenda crítica de los ciudadanos, y de un efecto positivo en las políticas de gobierno.

La victoria del “No” en el plebiscito por la Paz demostró que a pesar de que el mensaje inicial de tal resultado pudiera ser leído como “un amplio sector social rechaza la paz”, su verdadero trasfondo fue ser una agenda nacional de oposición para proteger elementos sensibles del orden público y político sin querer rechazar o torpedear la paz de pleno, y aglomerar un conjunto de propuestas moduladoras de los procedimientos incluidos en distintas partes del acuerdo de paz sometido a plebiscito, que serían aceptados por los opositores solo tras

⁴⁵ INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Report 14 november 2016. Report on Preliminary Examination Activities. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.icc-cpi.int//Pages/item.aspx?name=161114-otp-rep-PE>

modificaciones protectoras de la institucionalidad, que encontraron su forma de llegar al acuerdo mediante la apertura política que el resultado plebiscitario le brindó al proceso, al disponer al Ejecutivo a recibir las propuesta de distintos sectores sociales, que como se vio en los gráficos analíticos, fueron efectivamente incorporadas al nuevo y mejorado acuerdo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTO LEGISLATIVO. Jurisdicción Especial de Paz. Presidencia de Colombia. 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- ACUERDO General para la terminación del conflicto. Mesa de Negociaciones de La Habana. Agosto. 2012. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/especiales/abc-del-proceso-de-paz/phone/acuerdo-general-proceso-paz.html>
- Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP. Publicación: 24 de junio de 2016.
- ACUERDO sobre garantías de seguridad. Mesa de Conversaciones de La Habana. Borrador junio 2016. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/acuerdo-sobre-garant%C3%ADas-de-seguridad>
- ACUERDOS DE PAZ, borrador conjunto sobre el punto 1 del acuerdo general: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral Publicación: 6 de junio de 2014.
- ACUERDOS DE PAZ. borrador conjunto sobre el punto 3 del acuerdo general.
- ALTMAN, David. "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?". *Política y gobierno* 12.2:203-232. 2005.
- ALTMAN, David. "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?". *Perfiles latinoamericanos* 18.35: 9-34. 2010.
- APROBADA LA JEP, el debate sigue. Marzo 2017. Redacción Política y Judicial. *El Espectador* 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/paz/aprobada-la-jep-el-debate-sigue-articulo-684540>
- BASES DE un Acuerdo Nacional de Paz. Partido Centro Democrático. Octubre. 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/documento-bases-de-un-acuerdo-nacional-de-paz>
- BENNETT, Andrew y COLIN Elman. "Case study methods in the international relations subfield". *Comparative Political Studies* 40.2, 170-195. 2007.

- BLAIN, Neil, ed. *Scotland's Referendum and the Media: National and International Perspectives*. Edinburgh University Press, 2016.
- CAMBIOS en el Acuerdo de Paz. Centro de Memoria Histórica. Publicado 15 Nov. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/los-cambios-en-el-acuerdo-de-paz>
- COLOMBIAN peace process in review. *The Bogota Post*. Diciembre 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://thebogotapost.com/2016/12/01/2016-colombian-peace-process-review/>
- COLOMBO, Céline. "Justifications and Citizen Competence in Direct Democracy: A Multilevel Analysis". *British Journal of Political Science*. 1-20. 2016.
- COMUNICADO Conjunto # 93. Mesa de Conversaciones. La Habana, Cuba, 24 de agosto de 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-93-la-habana-cuba-24-de-agosto-de-2016>
- COMUNICADO CONJUNTO. Acuerdo Final, plebiscito y cese al fuego. La Habana, Cuba, 7 de octubre de 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/comunicado-conjunto-reunion-habana-despues-del-plebiscito.aspx>
- CUELLAR, Jaime Bernal, "et al". *Reflexiones jurídicas sobre el proceso de paz*. U. Externado de Colombia, 2017.
- DARBY, John, y Roger Mac Ginty. "Conclusion: peace processes, present and future." *Contemporary Peacemaking*. Palgrave Macmillan UK, 256-274. 2003.
- DECLARACIÓN del jefe de observadores de la misión de la ONU en Colombia - dejación de armas. Naciones Unidas. Bogotá, 2 de marzo de 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://colombia.unmissions.org/declaraci%C3%B3n-del-jefe-de-observadores-de-la-misi%C3%B3n-de-la-onu-en-colombia-dejaci%C3%B3n-de-armas>
- DECLARACIÓN POLÍTICA de la X Conferencia Nacional Guerrillera – Comandante Manuel Marulanda Vélez.
- DOCE PUNTOS CLAVES que le cambiaron a la JEP en el Congreso. *Semana* marzo 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/justicia-especial-de-paz-para-las-farc-y-militares-como-queda-y-que-cambio/518469>

- ESTUDIO de cultivos de coca en Colombia registra importante incremento al pasar de 69.000 hectáreas en 2014 a 96.000 en 2015. UNDOC. 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/Julio/informe-cultivos-de-ilicitos.html>
- ESCOBAR García, Claudia. “La defensa judicial de la Constitución en el constitucionalismo colombiano. Balances y perspectivas después de dos décadas.” *Foro Revista de Derecho* 12: 127-180. 2017.
- GONZÁLEZ Muñoz, Carlos Andrés. “Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia”. *Estudios Políticos* 46. 243-261. 2015.
- HAKLAI, Oded. “Linking ideas and opportunities in contentious politics: The Israeli nonparliamentary opposition to the peace process”. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 36.04, 791-812. 2003.
- IKELEGBE, Augustine. “Exclusion and Peacebuilding in the Niger Delta of Nigeria: An Assessment of the Presidential Amnesty Programme”. *Journal of Peacebuilding & Development* 11.2. 25-36. 2016.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Report: 14 november 2016 Report on Preliminary Examination Activities. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=161114-otp-rep-PE>
- KEW, Darren. “Civil society and peace negotiations: Confronting exclusion”. *International Negotiation* 13.1, 11-36. 2008.
- LAS PROPUESTAS del No comparadas y desmenuzadas, la Silla Vacía. Octubre 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-propuestas-del-no-comparadas-y-desmenuzadas-58381>)
- MAGALLÓN, Carmen. “La paz en Colombia: decepción, controversia y esperanza”. *Cultura de Paz* 22.70, 4-10. 2016.
- NIÑO, Catalina. “Cerca de un acuerdo...¿ cerca de la paz?: El laberinto de las negociaciones en Colombia”. *Nueva sociedad* 257.4-14. 2015.
- PROCESO DE PAZ. ¿Qué cambió en el nuevo acuerdo de paz? *Diario El País*. Noviembre de 2016. (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/que-cambio-en-el-nuevo-acuerdo-de-paz.html>
- PROCESO de Paz. Estos son los frentes donde podría haber disidencias de las Farc. *Diario El País*. Julio 10, 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017).

- Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/estos-son-los-frentes-donde-podria-haber-disidencias-de-las-farc.html>
- QVORTRUP, Matt, ed. *Nationalism, Referendums and Democracy: Voting on Ethnic Issues and Independence*. Routledge, 2016.
- REFERENDUMS cheapen our democracy - here' why. *The newstatesman*. Junio 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.newstatesman.com/politics/staggers/2016/06/referendums-cheapen-our-democracy-heres-why>
- RESTREPO, Luis Alberto. "Colombia: sorpresas y sobresaltos de la paz". *Nueva Sociedad* 266. 129-139. 2016.
- ROBERTS, Anthea. "Lawmaking by nonstate actors: Engaging armed groups in the creation of international humanitarian law". *Yale International Law Journal*. 37:107. 2012.
- RODRÍGUEZ, Gina Paola. "¿CESÓ LA HORRIBLE NOCHE? Marchas y contramarchas de la paz en Colombia". *Revista Política Latinoamericana* 3. 2016.
- RYNGAERT, Cedric, "Enhancing and enforcing compliance with international humanitarian law by non-state armed groups: an inquiry into some mechanisms". *Journal of Conflict and Security Law* 16.3 443-472. 2011.
- SÁNCHEZ, Nelson y ESPINOZA, José. "La participación política de los ex miembros de las FARC: un camino espinoso, pero viable. *Razonpublica*. Com. 2016
- Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP. Viernes, 23 septiembre 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.farc-ep.co/comunicado/declaracion-politica-de-la-x-conferencia-nacional-guerrillera-comandante-manuel-marulanda-velez.html>
- Sentencia C 379 de 2016. Colombia, Corte Constitucional.
- YOUNG, John. *The Fate of Sudan: The Origins and Consequences of a Flawed Peace Process*. Zed Books Ltd., 2012.

ANEXO
Tabla 1

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
1	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	No excluir a los empresarios y a la agroindustria de invertir en el sector rural
2	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Respetar los derechos adquiridos, la titulación y la propiedad privada
3	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Seleccionar a los beneficiarios de tierras de forma equitativa y no solo mediante elección de las FARC
4	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	No limitar los usos agrícolas y comerciales de la tierra
5	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	No hacer diferenciaciones prestacionales entre campesinos dentro y fuera de las Zonas de Reserva
6	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Respetar la descentralización y la autonomía regional y local, dentro del marco de la Constitución y de la ley. Los Planes Nacionales y demás instancias, como regla general, se deben incorporar a la institucionalidad vigente a nivel centro y descentralizado
7	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	La propiedad de las tierras baldías ocupadas de buena fe dentro de los tiempos que prescribe la ley será respetada y formalizada
8	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Participación en los procesos de decisión y priorización debe respetar tanto los mecanismos de democracia directa como los resultados de la democracia representativa
9	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Actualización catastral debe buscar mejorar la recaudación pero no implicar incrementos en el impuesto

- Elaborada por los autores en análisis y comparación de los documentos “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz” Centro Democrático, “Las propuestas del No, comparadas y desmenuzadas” La Silla Vacía. 15 de octubre de 2016” y Los cambios en el Acuerdo de Paz” Centro de Memoria Histórica. Todos citados anteriormente.

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
10	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Los procesos de actualización catastral respetarán la propiedad legítima de la tierra y sus usos productivos actuales. Las instituciones gubernamentales serán las únicas autorizadas para desarrollar dichos procesos
11	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	La participación de las comunidades debe respetar la capacidad propositiva de los candidatos a las gobernaciones y Alcaldías y preservar el voto programático, que representa la oferta de quien aspira a ser elegido y la posibilidad de los electores a exigir lo ofrecido
12	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Ser verdaderamente integral desde el punto de vista productivo. Históricamente, las reformas centradas exclusivamente en la redistribución de la tierra no han logrado disminuir la pobreza rural (incluir infraestructura, servicios, y no solo repartición)
13	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	El Gobierno caracterizará con precisión el concepto de baldío de la Nación y los procesos de su conversión a propiedad privada a partir de la ocupación de buena fe
14	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	“El Estado deberá precisar las competencias, el alcance e instancias procesales para la aplicación de la extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función ecológica y de la expropiación administrativa por motivos de interés social o utilidad pública”
15	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	El Gobierno debe revisar las distorsiones de la Ley 1448 de 2011 en su componente de restitución de tierras, entre ellas la figura de los “compradores de buena fe no exentos de culpa”
16	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	El reconocimiento de que los recursos provenientes de la “economía de guerra de propiedad de esa organización”, incluida la tierra despojada, se deben poner al servicio de la reparación de las víctimas, debe quedar explícito en el acuerdo
17	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Consideramos que la adjudicación de las tierras del fondo de tierras mediante la cual la reforma agraria se haría efectiva debe estar condicionada a que los adjudicatarios no tengan cultivos ilícitos o de uso ilícito y se comprometan a no usar la tierra entregada para cultivos de uso ilícito so pena de perder la propiedad
18	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Debe mantenerse con toda claridad el enfoque integral y equilibrado en la lucha contra el problema mundial de la droga, en lugar de adoptar una nueva visión basada en el tratamiento distinto y diferenciado (persistir en la persecución penal)
19	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Es necesario que se precise en el Acuerdo que las FARC se comprometen de manera explícita a entregar toda la información de sus zonas de cultivo

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
20	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	No renunciar a la acción penal contra los cocaleros
21	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Debe precisarse el narcotráfico como delito autónomo no amniable. La cooperación efectiva con las autoridades en los términos de brindar información efectiva, permitirá la identificación de atenuantes de penas o mecanismos de sanción efectiva con alternativas
22	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Es importante hacer explícito el derecho que le asiste al Estado para emplear por razones de seguridad nacional, la aspersión aérea. En este punto se debe considerar la propuesta del Fiscal General de la Nación de reanudar de manera inmediata la aspersión aérea con glifosato
23	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Ejercicios de reparación en el ámbito de la satisfacción (disculpas públicas) por parte de las FARC en el contexto de los crímenes cometidos alrededor del narcotráfico
24	Seguridad en la finalización / desarme	Es importante revisar detalladamente el papel de ECOMUN. Esta organización de economía social y solidaria con cobertura nacional para la afiliación de los miembros de las FARC, no precisa su alcance y objeto social. Es vital que esta entidad no sustituya el papel que hoy juegan ciertas entidades del Estado, especialmente para temas de desmovilización y reinserción
25	Seguridad en la finalización / desarme	La Unidad Especial de Investigación, ya creada, no debe circunscribir su objeto de acción únicamente a las denominadas organizaciones herederas del paramilitarismo. Debería incluirse todo grupo generador de violencia, dentro de los cuales están los disidentes de las Farc, el ELN, entre otros
26	Seguridad en la finalización / desarme	No debe permitirse que las FARC a través de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad puedan revisar los antecedentes de los servidores públicos
27	Seguridad en la finalización / desarme	En el punto 3.4.7.3.3 se abre la posibilidad de un ingreso inmediato de personal de confianza de las FARC para integrar un Cuerpo de Seguridad y Protección con enlace directo y coordinación con la Policía Nacional. La incorporación de cualquier persona debe pasar por la autorización de la Policía Nacional, previa valoración psicológica y profesional
28	Seguridad en la finalización / desarme	En el punto 3.4.3 se estaría creando una nueva conducta punible relacionada con la amenaza a la implementación de los Acuerdos de La Habana. Esta ambigüedad es peligrosa, además de estar asociada con una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad donde las FARC tendrán asiento permanente al lado de los cuerpos de seguridad del Estado

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
29	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	Se aprecia un interés marcado de incluir los Acuerdos de La Habana en la Constitución Nacional bajo la figura de Bloque de Constitucionalidad. Mediante un Gran Acuerdo Nacional se dará pleno consenso a los Acuerdos para su debida implementación y cumplimiento, pero no convertirlos en una Constitución paralela
30	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	Debe precisarse en los Acuerdos que la implementación se dará principalmente dentro de la arquitectura institucional existente y que cualquier desarrollo institucional nuevo tendrá en consideración la eliminación de duplicidades bajo los principios de eficiencia administrativa
31	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	Bajo ningún concepto se permitirá la afectación de las facultades de las entidades descentralizadas. Por tal razón, debe revisarse de manera exhaustiva aquellas disposiciones que menoscaban la descentralización
32	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	La implementación de los Acuerdos no debe basarse en un proceso de aprobación legislativa que sustituye el contemplado en la Constitución y la ley
33	Oposición y Participación política	Este acuerdo condiciona la aplicación de un Estatuto de la Oposición a la firma de un Acuerdo con las FARC. Esta concesión da una señal errada de la democracia colombiana y gradúa a las FARC de legítimo opositor del Gobierno. Es necesario corregir esa redacción para que impere que el Estatuto de la Oposición debe ser una prioridad nacional, donde todas las fuerzas políticas participarán en igualdad de condiciones
34	Oposición y Participación política	El acuerdo contempla garantías para la movilización y la protesta y estas deben precisar que se trata de la protesta social y política pacífica con fines de expresión ciudadana
35	Oposición y Participación política	Se quiere desligar la obtención y conservación de personería jurídica con la obtención de un umbral en las elecciones de Congreso, abriendo el espacio para el fortalecimiento de las microempresas electorales que tanto daño hicieron al país
36	Oposición y Participación política	La participación de todos los Partidos Políticos en las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz debe ser el criterio general
37	Oposición y Participación política	Las curules especiales que se otorgarán por 8 años a las FARC en el Senado y la Cámara de Representantes, no podrán ser ocupadas por personas que hayan sido condenadas por delitos de Lesa Humanidad o delitos graves
38	Oposición y Participación política	El partido político de Farc no debe tener beneficios excesivos, sino contar con los mismos recursos y herramientas de los demás partidos y movimientos políticos registrados en el país. Además, debe aplicársele las mismas normas relativas al funcionamiento y financiación que rigen las demás colectividades

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
39	Oposición y Participación política	Las 3 vocerías transitorias que tengan las FARC en Senado y Cámara u otras corporaciones, para la discusión de normas relacionadas con la implementación de los Acuerdos, no podrá estar en cabeza de personas condenadas por Delitos de Lesa Humanidad o delitos graves, con la excepción de delitos políticos o culposos
40	Oposición y Participación política	La Reforma al Sistema Electoral debe recaer en el Congreso de la República con el apoyo técnico del Consejo Nacional Electoral, la Academia y Organismos Internacionales Especializados. Cualquier Comisión de Expertos que se cree con ese fin debe ser constituida por el Congreso de la República
41	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	Farc debe liberar la totalidad de los secuestrados en su poder
42	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: eliminar la denominada jurisdicción especial para la paz, para ser reemplazada por un sistema de justicia transicional al interior de la jurisdicción ordinaria de la justicia nacional
43	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: Hacer que la justicia transicional sea optativa para militares y terceros
44	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: La responsabilidad de los jefes de las Farc-Ep por los actos de sus subordinados, según la cadena de mando, deberá fundarse en el control de la voluntad por virtud de la doctrina de la autoría mediata en los aparatos organizados de poder
45	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: Las Cortes de Paz no podrán desconocer el carácter de cosa juzgada de las decisiones anteriores de la jurisdicción ordinaria
46	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	Farc deben informar el listado de bienes que poseen con toda la información que permita individualizarlos e identificarlos, antes de la entrada en vigencia del Acuerdo, tal como lo solicitó el Fiscal General. Dichos bienes serán utilizados para la reparación económica de sus víctimas
47	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: La Composición de la Comisión de la Verdad debe incluir la participación nominadora de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, para darle un alcance amplio y no solo la facultad nominadora indirecta concertada entre las FARC y el Gobierno

CAMBIO CLIMÁTICO Y PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ANUALES ESENCIALES. UNA MIRADA DESDE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CHILE[∞]

CARLOS MÉNDEZ NOTARI*
ROBERTO ARAYA-VALENZUELA**

RESUMEN

La investigación tiene como objetivo analizar si las políticas públicas que hoy definen las reglas del juego para el desarrollo productivo en la agricultura permiten mitigar los efectos relacionados con el calentamiento global, y si estas son suficientes para evitar que el cambio climático presione sobre las dificultades ya existentes en el sector agrícola, o para impedir el surgimiento de nuevos factores de riesgo o amenazas que afecten la seguridad alimentaria del país. Así mismo, busca proponer algunas recomendaciones para el diseño de políticas públicas que permitan minimizar los riesgos y amenazas en relación con la adaptación de la producción agrícola al cambio climático y, por ende, asegurar el acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes y nutritivos que satisfagan las necesidades de la población nacional y atenúen su efecto el ámbito multidimensional de la seguridad. En tal sentido, se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué desafíos plantea el cambio climático a la agricultura chilena en materia de seguridad alimentaria?

Palabras clave: Seguridad alimentaria – cambio climático – Índice de Seguridad Alimentaria – sector agrícola – cultivos anuales esenciales.

* Licenciado en Educación por la Universidad de Los Lagos, Magíster y Doctor por la Universidad de Santiago de Chile y Postdoctor por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Historia de la Escuela Militar del Libertador Bernardo O'Higgins Riquelme y profesor en la Universidad del Desarrollo. Chile. camhistoria@hotmail.com

** Licenciado y Magíster en Historia por la Universidad de Santiago de Chile. Actualmente se desempeña como Investigador asociado, CIHEAP-FAE, Universidad de Santiago de Chile. Chile. roberto.araya28@gmail.com

[∞] Fecha de recepción: 280417
Fecha de aceptación: 310517

CLIMATE CHANGE AND ESSENTIAL ANNUAL CROP PRODUCTION. A VIEW FROM FOOD SECURITY IN CHILE

ABSTRACT

This research has the objective of analyzing whether the public policies that today define the rules for productive development in agriculture can mitigate the effects related to global warming and if these are sufficient to prevent the pressing of climate change over the difficulties already existing in the agricultural sector or, to prevent the emergence of new risk factors or threats that affect the country's food security. It also seeks to propose some recommendations for the design of public policies to minimize the risks and threats related to the adaptation of agricultural production to climate change and, therefore, to ensure physical, social and economic access to sufficient food and nutritious foods that meet the needs of the national population and mitigate its effects on the multidimensional sphere of the security. In this sense, we try to answer the following question: What challenges does climate change pose to Chilean agriculture in terms of food security?

Key words: *Food security - climate change - Global Food Security Index - agricultural sector - annual crops essential.*

INTRODUCCIÓN

Al menos durante las últimas tres décadas el cambio climático se ha posicionado como un fenómeno mundial crecientemente analizado desde distintas aristas y disciplinas¹. En el presente estudio este es analizado bajo la perspectiva de conocer sus posibles efectos sobre los rendimientos agrícolas en Chile y el mundo, y en tanto, sobre la previsible disponibilidad de alimentos ya sea en el mercado local como en el internacional. Concretamente buscamos indagar ¿en qué medida el cambio climático puede afectar la provisión de algunos cultivos anuales esenciales?

¹ BARROS, Vicente. El Cambio Climático Global. ¿Cuántas catástrofes antes de actuar? Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2005. 176p. STERN, Nicholas. El informe Stern: la verdad sobre el cambio climático. Barcelona, 2007, 389p. MUÑOZ, Francisco. La política del cambio climático. Madrid, Alianza, 2010. 303p. BATES, B. y otros. El cambio climático y el agua. Ginebra, PNUMA y Organización Meteorológica Mundial, 2008, 212p. ORDOÑES, José Antonio y MASERA, Omar. Captura de carbono ante el cambio climático. Madera y Bosques, s.l., 7(1): 3-12, 2001. ALDUNCE, Paulina, NERI, Carolina y SZLAFSZTEIN, Claudio. Hacia la evaluación de prácticas de adaptación ante la variabilidad y el cambio climático. s.l., NUMA / UFPA, 2008.

En concomitancia se han trazado tres objetivos específicos: 1) Identificar las principales amenazas o los factores de riesgo para la seguridad alimentaria de Chile. 2) Profundizar en el conocimiento sobre los esfuerzos que se realizan actualmente, y los que se proyectan, para la adaptación de la agricultura chilena al cambio climático y mitigar sus efectos, con enfoque en el marco legal, institucional y financiamiento. 3) Conocer las buenas prácticas que se están llevando a cabo sobre integración del cambio climático en la planificación y el marco regulatorio que tutela el esquema productivo del sector agrícola en el Cono Sur, así como las principales sugerencias que organismos multilaterales como la FAO han efectuado sobre esta materia para el diseño de políticas públicas.

Sin desconocer el aporte de algunas investigaciones dedicadas tanto a la presentación y análisis de los resultados entregados por el Índice Global de Seguridad Alimentaria², como a estudiar las características, ritmos y escenarios prospectivos que se desprenden del fenómeno del cambio climático en Chile³, dichas perspectivas no han puesto atención en analizar este asunto desde la perspectiva de la seguridad alimentaria de la nación y todos sus habitantes, así como los posibles efectos que tendría en el ámbito de la seguridad nacional bajo la perspectiva de los riesgos a la seguridad multidimensional, sentido en el cual es orientada la presente investigación. Para ello, serán de vital importancia algunos informes emitidos por paneles de expertos en materias de cambio climático y seguridad alimentaria⁴.

En cuanto a las fuentes, la información empleada se extrajo de documentos generados por organismos públicos y de literatura especializada. Estas fuentes se examinaron mediante la técnica de análisis de contenido.

Respecto al primer tipo de fuentes, destacan principalmente los resultados anuales publicados por el Global Food Security Index (GFSI) entre los años

² MIA, Irene. Midiendo el estado de la seguridad alimentaria en Chile en una perspectiva internacional. Los hallazgos del Índice de Seguridad Alimentaria. Santiago, The Economist, Economist Intelligence Unit, 2013. 28p.

³ SHERIDAN, Jennifer y BICKFORD, David. Shrinking body size as an ecological response to climate change. *Nature Climate Change*, s.l., 1(8): 401-406, october, 2011. SCHMIDHUBER, Josef y TUBIELLO, Francesco. Global food security under climate change, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Boston, 104(50): 19703-19708, december, 2007. NEUESCHWANDER, Aquiles y ZABALETA, Juan. El Cambio Climático en el Sector Silvoagropecuario de Chile. Fundación para la Innovación Agraria, Santiago, 29 noviembre, 2010. CONDE, Cecilia y SALDAÑA, Sergio. Cambio climático en América Latina y el Caribe: impactos, vulnerabilidad y adaptación. *Ambiente y Desarrollo*, Santiago, 23(2): 23-30, 2007. OFICINA DE CAMBIO CLIMÁTICO. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Santiago, Ministerio del Medio Ambiente, 2014, 55p. GARREAUD, René. Cambio climático: Bases físicas e impactos en Chile. *Tierra Adentro*, Santiago, (93): 13-19, marzo-abril, 2011. CLARO, Edmundo. Integrando la adaptación al cambio climático en las políticas de desarrollo: ¿Cómo estamos en Chile? *REDESMA* [online], 63(2): 63-72, 2008. SANTIBAÑEZ, Fernando. El cambio climático y los recursos hídricos en Chile. Santiago, ODEPA, 2016. 60p.

⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Cambio climático y seguridad alimentaria: un documento marco. Roma, FAO, 2007. 24p. HLPE. La seguridad alimentaria y el cambio climático. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, HLPE, 2012. 115p.

2012 y 2015, difundidos en el portal <http://foodsecurityindex.eiu.com>. El análisis pormenorizado de los tópicos sobre los que se constituye este indicador permitirá identificar –bajo el prisma de criterios internacionales- las principales amenazas o los factores de riesgo para la seguridad alimentaria en Chile. Ello no excluye la posibilidad de incorporar tópicos ausentes que parezcan pertinentes desde el punto de vista de la Seguridad y Defensa.

En relación al marco regulatorio y prácticas institucionales que se realizan actualmente, y las que se proyectan, para la adaptación de la agricultura chilena al cambio climático y mitigar sus efectos, revisaremos principalmente las actas de la Comisión Asesora del Ministro de Agricultura para la Industria Alimentaria Chilena⁵.

Finalmente, para conocer sobre los esfuerzos que los países de la región se encuentran realizando en el área de cambio climático, con enfoque en el marco legal, institucional y financiamiento, nos valdremos de los perfiles por países existentes en el Portal Regional por la Transferencia de Tecnología y la Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe⁶, los cuales contienen información sobre la integración del cambio climático en la planificación y el marco regulatorio de los países de América Latina y algunas de las numerosas buenas prácticas que se están llevando a cabo en la región. Así también, pondremos particular atención en un conjunto de informes generados por la FAO, que nos permitan identificar algunas recomendaciones que pudieran constituirse en aportes concretos para los organismos vinculados al sector agrícola y así establecer eventuales opiniones a las políticas públicas o políticas de Estado, susceptibles de mejorar.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MIRADA DESDE EL *GLOBAL FOOD SECURITY INDEX*

En 2012, la Economist Intelligence Unit (EIU)⁷ fue encargada por la compañía científica DuPont para la realización de un estudio cuyo principal objetivo

⁵ Por ser posterior a la fecha de elaboración de este artículo, hemos omitido el análisis de los alcances y posible repercusión de la creación de la Agencia Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático/ Comité CORFO, anunciada por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en el discurso del 21 de mayo de 2016. En dicha ocasión la Presidenta adelantó que el objetivo principal de la agencia sería “internalizar en Chile los compromisos internacionales de nuestro país frente al cambio climático y los planes de acción nacionales en esta materia, mediante alianzas público-privadas; que permita, además, dar cumplimiento a las recomendaciones de la OCDE respecto a la necesidad de contar con una institución climática en Chile”. Así mismo, hemos omitido el análisis de los contenidos del ante proyecto Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022, publicado recientemente por el Ministerio del Medio Ambiente.

⁶ <http://www.cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/perfiles-de-paises>

⁷ La Unidad de Inteligencia de The Economist es parte del grupo The Economist, la principal fuente de análisis sobre los negocios internacionales y asuntos mundiales. Fundada en 1946 como una unidad interna de investigación para el periódico The Economist, ofrece inteligencia empresarial, previsiones y asesoramiento

era producir un índice que permitiera evaluar el estado de la seguridad alimentaria en diversos países, así como identificar las causas de la inseguridad alimenticia en cada uno de ellos. Su resultado fue la creación del *Global Food Security Index* (GFSI). Este índice clasifica 109 países en función de sus niveles relativos de seguridad alimentaria, utilizando 28 indicadores de seguridad alimentaria que monitorean el impacto permanente de las inversiones agrícolas, colaboraciones y políticas públicas de todo el mundo, agrupados en tres categorías: asequibilidad, disponibilidad, calidad y seguridad⁸.

Dependiendo de la evaluación a cada uno de estos 28 indicadores, los países van acumulando puntaje que finalmente determina su puntuación global. Sobre la base de este puntaje, los 109 países son ubicados dentro de un ranking y estratificados según su rendimiento de la siguiente manera: el mejor rendimiento (entre 100 y 76 puntos); buen rendimiento (entre 75 y 51 puntos); moderado rendimiento (entre 50 y 26 puntos); necesita mejorar (entre 25 y 0 puntos).

Según su última actualización, efectuada el 2015 (Cuadro N° 1), tal cual ocurrió el año anterior, Chile lidera América Latina con una puntuación global de 74.3. En la desagregación por categorías, destaca entre sus pares sudamericanos con una evidente ventaja en materia de disponibilidad y asequibilidad de alimentos, secundándole, en el caso de la primera categoría, Uruguay a 3.8 puntos de distancia, y Brasil, en el caso de la segunda, a 5.4. Mientras tanto, en calidad y seguridad alimentaria, Chile figura tercero tras Argentina y Brasil.

Esta posición de liderazgo chileno en el GFSI dista de ser un hecho aislado, pues, como se puede observar en el Gráfico N° 1, desde su creación en el 2012 Chile ha obtenido la puntuación más alta entre sus pares sudamericanos. Otro aspecto que se desprende de los datos es el incremento sostenido de su puntuación año tras año, situación que tan solo se replica en el caso de Ecuador, pues el grueso de los demás países de la región se ha estancado, o bien han tenido comportamientos fluctuantes. Expuesto en cifras, el 2015 la puntuación de Chile mejoró a 74.3 en comparación a un 72.5 en 2014, 70.3 en 2013 y a un 68,9 en 2012, quedando como el país mejor clasificado entre los países de ingresos medio-altos en el mundo, a la vez que está muy próximo de recibir la clasificación de “mejor rendimiento”.

a más de 1,5 millones de tomadores de decisiones de las empresas más importantes del mundo, las instituciones financieras, los gobiernos y las universidades.

⁸ MIA. Loc. Cit.

CUADRO N° 1
Puntuación obtenida por los países sudamericanos en el GFSI de 2015

Ranking	País	Puntuación Global	Asequibilidad	Disponibilidad	Calidad y Seguridad
27	Chile	74.3	77.1	73.3	70.2
33	Uruguay	69.4	69.3	69.5	69.2
36	Brasil	67.4	71.7	61.1	73.7
37	Argentina	67.1	69.5	62.4	74.1
48	Venezuela	61.7	68.7	53.4	67.4
53	Colombia	59.6	59.9	59.5	59.1
54	Perú	58.6	61.0	56.2	59.6
60	Ecuador	56.0	55.6	54.9	59.7
61	Paraguay	54.5	52.9	53.2	61.9
67	Bolivia	52.8	55.4	50.9	51.3

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos de <http://foodsecurityindex.eiu.com/Index>

En el índice publicado el 2015 también se reconoció a Chile la fortaleza⁹ en once indicadores, ellos fueron:

- 100 Presencia de los programas de redes de seguridad alimentaria.
- 100 Los niveles de nutrición.
- 98 Proporción de la población bajo la línea de la pobreza mundial.
- 94.7 Seguridad alimentaria.
- 92.7 Los aranceles de importación agrícola.
- 92.6 La volatilidad de la producción agrícola.
- 89.9 Pérdida de alimentos.
- 87.3 El consumo de alimentos como proporción del gasto de los hogares.
- 77.8 Riesgo de la estabilidad política.
- 75 Corrupción.
- 75 El acceso a la financiación para los agricultores.

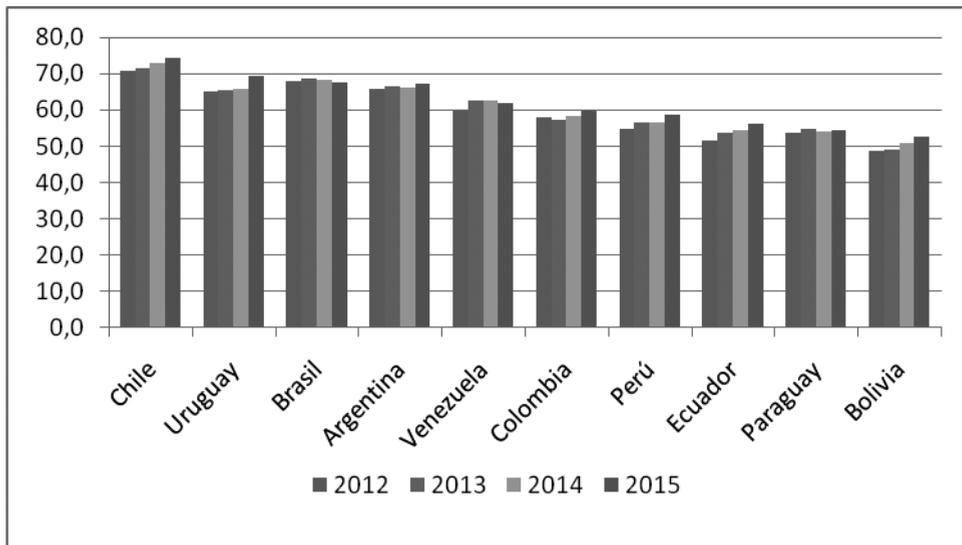
Ahora bien, estos alentadores resultados en ninguna medida significan la total ausencia de factores que pudiesen generar amenazas a la seguridad alimentaria. Para lograr la seguridad alimentaria, los cuatro componentes en su totalidad deben ser adecuados. Ellos son: disponibilidad, estabilidad, accesibilidad y utilización¹⁰.

⁹ En el GFSI las "fortalezas" se definen como cualquier puntuación por encima de 75,0.

¹⁰ FAO. Loc. Cit.

A la luz de los datos obtenidos de la revisión de una serie de documentos publicados por ODEPA¹¹, es necesario detenerse al menos en uno de los 28 indicadores evaluados por el *GFSI* (Gráfico N° 1), este es la suficiencia del suministro¹², en su arista denominada *suministro normal de comida*.

Gráfico N° 1
Tendencias año tras año para el *GFSI* en los países sudamericanos¹³ y Estados Unidos (2012-2015)



FUENTE: Elaboración propia en base a los datos de <http://foodsecurityindex.eiu.com/Index>

Gracias a ellos se constató que una parte importante del consumo aparente de trigo, maíz, arroz, poroto, lenteja y garbanzo a nivel nacional es cubierto por productos importados. Concretamente, se pudo establecer que en aquellos cultivos con menor incidencia de las importaciones (papas y cereales) el abastecimiento externo cubre entre un 40% y un 50% de los requerimientos de la

¹¹ BANFI Piazza, Silvio. Evolución del mercado de las lentejas. Santiago, ODEPA, 2014. BANFI Piazza, Silvio. Cultivo de porotos en perspectiva. Santiago, ODEPA, 2014. BUZZETTI, Carolina y GARCÍA, Andrea. Trigo: situación y perspectivas. Santiago, ODEPA, 2015. Departamento de Política Agraria. Evolución del consumo aparente de los principales alimentos en Chile: 2003-2013. Santiago, ODEPA, 2014. MUÑOZ Villagrán, Marcelo. Maíz: alza en precios nacionales. Santiago, ODEPA, 2014. MUÑOZ Villagrán, Marcelo. Arroz: baja la producción mundial. Santiago, ODEPA, 2014. MUÑOZ Villagrán, Marcelo. Maíz: se aproxima una temporada complicada. Santiago, ODEPA, 2013. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. Consumo aparente de principales alimentos en Chile. Santiago, ODEPA, 2012. TAPIA Cruz, Bernabé. Mercado de la papa. Santiago, ODEPA, 2014.

¹² Este es un indicador compuesto que mide la disponibilidad de alimentos a través del suministro de alimentos en kcal / cápita / día y los niveles de ayuda alimentaria.

¹³ No se consideró las dependencias, así como tampoco los siguientes países: Trinidad y Tobago, Guyana y Surinam.

demanda doméstica, mientras en otros (particularmente leguminosas), la dependencia del mercado interno a los productos importados supera el 90%. Esto quiere decir que, más del 50% de los requerimientos de cultivos anuales esenciales actualmente no son cubiertos por la producción nacional.

La liberalización de los suelos y el apabullante predominio de la lógica de la búsqueda de la máxima rentabilidad entre los productores agrícolas, parecen ser dos factores definitorios de esta creciente dependencia alimenticia. Sobre el segundo de ellos, los documentos publicados por ODEPA ya puntualizados son bastante reiterativos en señalar la estrecha relación existente entre el comportamiento de los precios internacionales, precios nacionales y nivel de producción nacional. Los precios de los mercados internacionales presionan al alza o a la baja el precio de la producción nacional, presión que actúa como incentivo o desincentivo sobre los productores agrícolas criollos. En consecuencia, la recuperación de las siembras de un cultivo en una determinada temporada depende del comportamiento de la variable precio a lo largo de la temporada anterior, en consecuencia es esencial incorporar fórmulas que integren nuevas normativas regulatorias y cambios estratégicos que permitan mejorar los procedimientos en el cultivo, gestión y comercialización.

Ahora bien, ¿de qué manera se entrelazan el crecimiento de la dependencia alimentaria del exterior en la provisión de algunos cultivos anuales esenciales y su suficiente disponibilidad para el consumo de los chilenos? Cuando existe un bajo coeficiente de auto aprovisionamiento, es decir, cuando el volumen y la composición de la producción han dejado de ser esenciales para la disponibilidad de determinados alimentos básicos, la suficiencia de su suministro está en gran medida sujeta a factores que no necesariamente son de control de la nación, como por ejemplo, las existencias en el mercado internacional de alimentos.

Entre los factores internos, uno que incide directamente sobre la capacidad de comprar estos alimentos en el mercado internacional es la existencia de divisas. Lo cual, a su vez, se relaciona directamente con la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones agroalimenticias. Esto es de suma relevancia, pues cuando las divisas generadas por las exportaciones agroalimenticias no reportan las divisas que demanda la importación de los alimentos que no se producen en el país, el déficit ha de ser cubierto por divisas generadas a partir de la exportación de otro tipo de bienes. Cuando ello ocurre, se está frente a un sistema alimentario¹⁴ deficiente.

¹⁴ Un sistema alimentario es un conjunto de interacciones dinámicas entre los medios biogeofísicos y humanos y dentro de ellos, que influyen tanto las actividades como los resultados a lo largo de la cadena alimentaria (producción, almacenamiento, elaboración, distribución, intercambio, preparación y consumo). El resultado de su funcionamiento define el mayor o menor grado de seguridad alimentaria. FAO. Op. Cit. p. 4.

Basar la disponibilidad alimentaria en una producción que no es nacional, pareciera ser una constante entre países pequeños que se desempeñan como grandes exportadores de productos minerales, industriales o agrícolas¹⁵. Tendencia que aflora justamente como una de las implicancias del proceso de transformación estructural del agro impulsado en Chile desde al menos mediados de la década de los noventa, en cuyo marco las tasas de crecimiento de los grupos de cultivos que conforman los llamados cultivos anuales esenciales (cereales, leguminosas y tubérculos), han experimentado un evidente detrimento en comparación con la producción forestal, frutícola y vitivinícola.

El riesgo de lo anterior -que al parecer para los creadores del índice no representa una amenaza, pues no lo consideran- radica por ejemplo en que el llamado “tirón de la demanda” de los países emergentes y su creciente demanda por alimentos, o el influjo de eventuales conflictos internos y catástrofes naturales en países productores, pudiesen en cualquier momento alterar tanto los requerimientos como los niveles de la producción mundial de determinados cultivos, y, en tanto, reducir las reservas mundiales que permiten a muchos países, entre ellos Chile, asegurar parte de la disponibilidad alimentaria.

Por otro lado, a estas alturas ya parece existir un consenso internacional en torno a las tendencias generales del cambio climático y su condición de factor alterador de la producción agrícola mundial. Como la existencia de grandes volúmenes de productos agrícolas depende en gran medida de la producción –inciden también otros factores como las condiciones de transporte, bodegaje y conservación de esta producción-, y, a su vez, incide directamente sobre la disponibilidad alimentaria, analizar las implicancias que el cambio climático puede tener, al menos, sobre la producción y disponibilidad de alimentos resulta ser de suma relevancia para proyectar escenarios en materia de seguridad alimentaria. Al respecto, estudios recientes señalan que existe un sólido y coherente patrón mundial discernible en torno a los impactos del cambio climático sobre la productividad de los cultivos, que podría tener consecuencias para la disponibilidad de alimentos. Es más, dichos estudios sostienen que la estabilidad de los sistemas alimentarios puede estar en riesgo en relación con el cambio climático debido a la variabilidad a corto plazo en la oferta¹⁶. Por ello, y en virtud de otros factores antes expuestos, se refuerza la idea del eventual riesgo que implica el significativo incremento de la dependencia alimenticia nacional para el abastecimiento de determinados cultivos anuales esenciales.

¹⁵ CHONCHOL, Jacques. *Desafío alimentario: el hambre en el mundo*. Santiago, LOM, 1991. 195p.

¹⁶ WHEELER, Tim y VON BRAUN, Joachim. *Climate change impacts on global food security*. Science, s.l., 2013, 341(6145): 508-513, august, 2013.

CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Desde hace al menos una década viene desarrollándose un profuso e intenso debate científico en torno a los efectos del cambio climático a nivel mundial. Aun cuando no existen posiciones unánimes, los diversos enfoques prevén que se produzcan temperaturas extremas, escasez de agua e inundaciones, debido principalmente al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) inducidos por la acción humana. Así mismo, advierten que algunos animales y plantas pueden reducirse en tamaño debido a las altas temperaturas y a las menores precipitaciones¹⁷, lo que limitará la disponibilidad de fuentes alimentarias esenciales para la nutrición del ser humano.

En otros términos, a consecuencia del calentamiento global, existe una alta probabilidad de que la agricultura a nivel mundial se vea seriamente afectada por una disminución en los rendimientos de los cultivos debido, principalmente, a las crecientes temperaturas y a las menores precipitaciones, lo que a su vez agudizará la inseguridad alimentaria. Otras de las consecuencias esperables son la disminución de la calidad de los cultivos, una mayor lixiviación de nitrógeno y erosión del suelo, y la menor disponibilidad de tierras y recursos hídricos para la actividad agropecuaria¹⁸.

Si bien los enfoques actualmente en uso proyectan que el impacto del cambio climático variará en función del sistema de producción agropecuaria y de su ubicación geográfica, son enfáticos en señalar que los gobiernos y los productores rurales a nivel mundial —especialmente el pequeño productor— deberán adaptar sus agroecosistemas a patrones climáticos variables e inestables, debido a que el cambio climático afectará el acceso a los alimentos, como así también su disponibilidad, estabilidad y uso¹⁹. En consecuencia, así como el resto de las regiones del planeta, América Latina y el Caribe deberán adaptar los cultivos y el ganado de sus diversos agroecosistemas al calentamiento global y a la escasez de agua. Por lo tanto, como ya lo advirtió el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los productores rurales deberán incorporar innovaciones tecnológicas y métodos de producción (incluido el cambio de cultivos) que sean económicamente rentables y respetuosos del medio ambiente. En concordancia con dichas proyecciones, el mismo BID ha planteado que los principales desafíos para la agricultura en este siglo serán mejorar el acceso a los alimentos, incrementar su oferta, aumentar su distribución, y acrecentar la capacidad de recuperación del sistema alimentario, al tiempo que se reducen las emisiones de GEI y se elimina la contaminación del aire y del agua producida por la actividad agropecuaria y el

¹⁷ SHERIDAN y BICKFORD. Loc. Cit.

¹⁸ ORTIZ, Rodomiro. El cambio climático y la producción agrícola. s.l., BID, 2012. 41p.

¹⁹ SCHMIDHUBER y TUBIELLO. Loc. Cit.

uso de las tierras, evitando perjudicar el hábitat y la biodiversidad y eliminando en forma gradual las extracciones de agua no sostenibles²⁰.

Puntualizando, entre los efectos del cambio climático que son importantes para la seguridad alimentaria, destacan:

- 1) Efectos en la fertilización del CO₂:
 - a) Aumento en la disponibilidad de dióxido de carbono para el crecimiento de las plantas.
- 2) Aumento de las temperaturas medias mundiales:
 - b) Aumento de las temperaturas máximas en días calurosos.
 - c) Aumento de las temperaturas mínimas en días fríos.
 - d) Aumento en la frecuencia anual de días calurosos.
 - e) Aumento en la frecuencia, duración e intensidad de las ondas de calor.
- 3) Cambios graduales en las precipitaciones:
 - f) Aumento en la frecuencia, duración e intensidad de las temporadas secas y las sequías.
 - g) Cambios en la periodicidad, localización y cantidades de lluvias y nevadas.
- 4) Aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos extremos:
 - h) Aumento en la frecuencia anual de vientos fuertes, lluvias copiosas, tormentas e inundaciones a menudo asociadas con tormentas tropicales y tornados.
- 5) Mayor variabilidad climática:
 - i) Mayor inestabilidad en las configuraciones climáticas estacionales.
 - j) Cambios en el inicio y final del transcurso de las estaciones.
- 6) Aumento del nivel del mar:
 - k) Inundación de hábitats humanos.
 - l) Infiltración de aguas salinas²¹.

Según los especialistas sobre cambio climático de la FAO, los cambios en las condiciones climáticas arriba señalados afectarán la seguridad alimentaria, impactando sobre todo los componentes de los sistemas alimentarios mundial, nacional y local. Independientemente de que los efectos de los cambios graduales en la temperatura y precipitación medias sean discontinuos, ya sean positivos o negativos, es probable que generen: cambios en la adaptabilidad de la tierra para diferentes tipos de cultivos y pasturas; alteraciones en la salud y productivi-

²⁰ ORTIZ, Loc. Cit.

²¹ FAO. Op. Cit. p. 4.

dad de los bosques; modificación en la distribución, productividad y composición comunitaria de los recursos marinos; variaciones en la incidencia y vectores de diferentes tipos de plagas y enfermedades; pérdida de la biodiversidad y del funcionamiento del ecosistema en los hábitats naturales; cambios en la distribución de agua de buena calidad para los cultivos, el ganado y la producción pesquera continental; pérdida de tierras arables debido a la creciente aridez y a la salinidad asociada, disminución del agua subterránea y aumento del nivel del mar; transformaciones en las oportunidades para los medios de subsistencia; fluctuaciones en los riesgos de la salud; migración interna e internacional²².

Si bien el aumento de las temperaturas no es siempre negativo, estimaciones recientes sostienen que el incremento de las temperaturas máximas puede conducir a una reducción grave del rendimiento y a un fracaso reproductor en muchos cultivos anuales esenciales. Por ejemplo, el aumento de las temperaturas durante la noche reduce el rendimiento del arroz hasta un 10 por ciento por cada grado centígrado que aumente la temperatura mínima en la estación seca. En el caso del maíz, el rendimiento puede reducirse un 1,7 por ciento por cada grado día por encima de 30°C en condiciones de sequía. Las temperaturas más altas también están asociadas con concentraciones más elevadas de ozono. El ozono es perjudicial para todas las plantas, pero la soja, el trigo, la avena, las judías verdes, los pimientos y algunos tipos de algodón son especialmente vulnerables²³.

Resumiendo, el riesgo que implica el cambio climático radica en que está generando un aumento de la inseguridad acerca de la temperatura futura y de los regímenes de precipitación, lo cual hace intrínsecamente más riesgosas las inversiones en la agricultura y en otros medios de subsistencia que dependen del clima. Otro aspecto importante a considerar que determina la forma en que el cambio climático afecta a la seguridad alimentaria son las diferencias en el modo de producción agrícola, tanto a nivel local en una determinada región como en todo el planeta²⁴. La transformación de los modelos de producción agrícola derivada de sus efectos, tendrá repercusiones en los rendimientos, afectando el suministro de alimentos a nivel local y mundial²⁵, y en tanto, su disponibilidad.

Sobre esto último, una investigación conducida hace pocos años por David Lobell, referida al pasado reciente (1980-2008), comprueba que el aumento observado de las temperaturas en la segunda mitad del siglo XX y comienzos del XXI, y los cambios consiguientes en las precipitaciones, han tenido diversos efectos demostrables en la agricultura en todo el mundo. Según se aprecia en la Figura N° 1, ello se traduce en cambios muy diferentes en los rendimientos

²² *Ibíd.* p. 5.

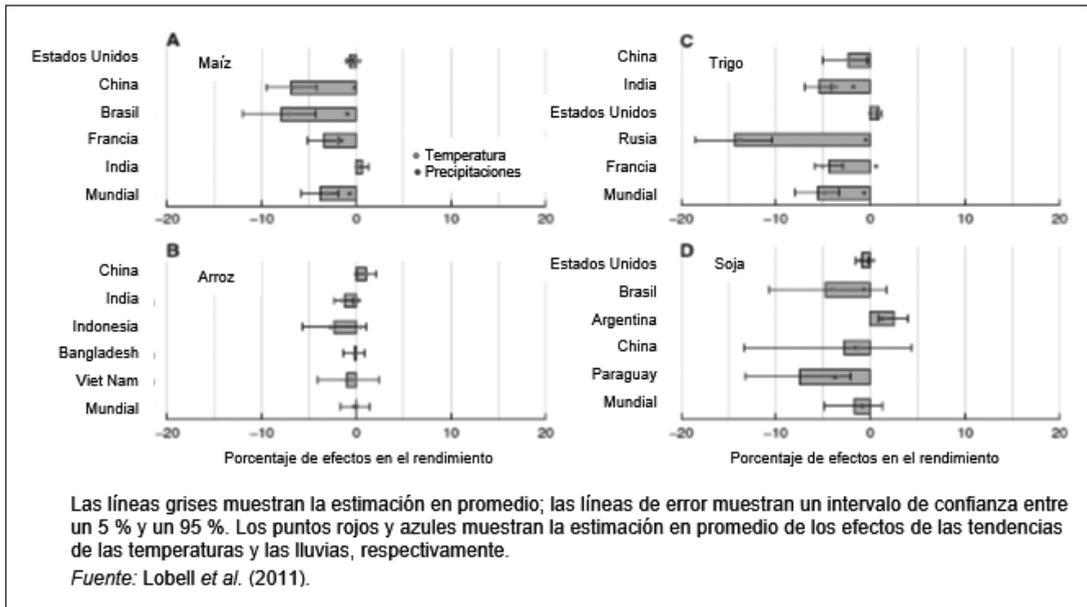
²³ HLPE, *Op. Cit.* p. 38.

²⁴ *Ibíd.* p. 34.

²⁵ FAO. *Op. Cit.* pp. 6-8.

medios de algunos cultivos anuales esenciales de los principales productores a nivel mundial²⁶.

Figura N° 1
Efectos netos estimados de las tendencias climáticas de 1980-2008 sobre los rendimientos medios de los cultivos de los principales productores y la producción mundial



Se reconoce en el nivel de vulnerabilidad de cada país uno de los factores clave en la heterogeneidad de los efectos del cambio climático. La vulnerabilidad depende del grado de exposición de los sistemas, comunidades, familias e individuos al cambio climático. En general, se define con arreglo a tres dimensiones: la exposición a riesgos, su magnitud y la sensibilidad a los mismos. Que a su vez determinan la envergadura de sus efectos y la capacidad de respuesta y adaptación o resistencia²⁷.

En cuanto a las proyecciones del cambio climático en Chile, específicamente en su arista producción agrícola, se prevé que el rendimiento del trigo de secano disminuirá entre un 5 y un 10 por ciento en la zona septentrional y central de Chile debido a las sequías que se esperan en estas zonas; en las inmediaciones de la región del Biobío e incluso más al sur, el rendimiento de este cereal podría aumentar más de un 30 por ciento debido al incremento de temperaturas

²⁶ LOBELL, David, SCHLENKER, Wolfram y COSTA-ROBERTS, Justin. Climate trends and global crop production since 1980. Science, s.l., 333(6042): 616-620, July, 2011.

²⁷ HLPE. Op. Cit. p. 31.

en el invierno²⁸. Por su parte, los rendimientos del poroto, del maíz, la papa y la remolacha azucarera disminuirán desde el norte hasta la región del Biobío, aunque aumentarían en la costa, en la pre cordillera, y desde la Araucanía hacia el sur. Por otro lado, se proyecta que la productividad anual de las pasturas disminuirá en Atacama y desde Coquimbo hasta Los Lagos, debido a la menor disponibilidad de agua en los suelos de esas zonas, en tanto que aumentará en la región central de Chile y en el Altiplano.

También los rendimientos de las pasturas se reducirán en la cordillera oriental por efecto de la radiación solar, y lo mismo sucederá desde el Biobío hasta Los Lagos como consecuencia de periodos secos prolongados. Sin embargo, estos rendimientos se incrementarán hasta un 10 por ciento desde Valparaíso hasta el río Maule debido a las mayores temperaturas invernales. Por su parte, los rendimientos de la uva se reducirán en el norte de Chile debido al desarrollo prematuro del cultivo por efecto de las altas temperaturas esperadas para el invierno y la primavera. Estos menores rendimientos se registrarán también en la zona Metropolitana hacia el sur, debido a la menor radiación solar, a las altas temperaturas y precipitaciones, y a las heladas de final de primavera. Como contrapartida, la productividad del cultivo podría aumentar en las regiones del Maule y del Biobío, y lo mismo sucedería desde la Araucanía hacia el sur. En tanto, la productividad del durazno podría verse afectada al igual que la de la uva. Por último, los rendimientos de la manzana disminuirán en todo el país hasta la Araucanía, debido al exceso de calor (esto es, inviernos menos fríos y veranos más cálidos) que reduce el período de fructificación²⁹.

Entrelazar en un solo análisis cambio climático y seguridad alimentaria implica también dar cuenta de los efectos provocados por las propias prácticas agrícolas. En tal sentido, destacan como factores importantes la contaminación agrícola de los recursos hídricos y el suelo, así como la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Al respecto, con preocupación puede constatarse que en América Latina se está siguiendo un modelo de crecimiento que no está exento de fórmulas contaminantes que dañan el suelo productivo y el medio ambiente. En algunas naciones, sin mediar el efecto nocivo, se están usando masivamente plaguicidas cuyo impacto sanitario y ambiental es insospechado. En torno a esta problemática, tanto la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en su Estrategia sobre los Recursos Hídricos y el Desarrollo Agrícola Sostenible, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), han planteado que la agricultura sostenible constituye uno de los mayores desafíos del siglo XXI. Esta sostenibilidad supone que la agricultura no solo sea capaz de garantizar un suministro constante de

²⁸ NEUESCHWANDER y ZABALETA. Loc. Cit.

²⁹ ORTIZ. Loc. Cit.

alimentos, sino que sus efectos ambientales, socioeconómicos y sanitarios sean reconocidos y contemplados en los planes nacionales de desarrollo.

Cabe hacer notar que las repercusiones del cambio climático proyectadas podrían ser modificadas por la adopción de medidas de gestión del riesgo y de estrategias de adaptación que fortalezcan la capacidad de intervención y la resistencia. Ahora bien, como el cambio climático no afectará a todos los sistemas de la misma forma, es de suma necesidad evaluar los diferentes enfoques de políticas y programas. Al mismo tiempo, las opciones en materia de políticas que influyen en la evolución de los sistemas agrícolas, que pueden afectar al cambio climático y la seguridad alimentaria.

Si se tiene en consideración que el 2010 el Gobierno de Sebastián Piñera planteó como uno de los desafíos, en materia de competitividad y desarrollo, conducir al país hacia su consolidación como “Potencia Alimentaria” a nivel mundial, la temática expuesta cobra aun mayor relevancia. Así mismo, posiciona un conjunto de interrogantes en torno al diseño de la estrategia nacional dispuesta para el cumplimiento de dicho objetivo, así como en torno a las medidas proyectadas para “remover los obstáculos o restricciones que impidan la sustentabilidad de dicha estrategia”, cuya promoción fue encargada a la Comisión asesora del Ministro de Agricultura para la Industria Alimentaria chilena –creada cuatro años antes durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. En este marco, la observación del desempeño de dicha comisión resulta fundamental, pues se le asignó la misión de asesorar al ministro del ramo en todo cuanto dijera relación con la identificación, formulación y ejecución de una estrategia nacional y de las políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la consolidación de Chile como potencia alimentaria, y a servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a dichas materias.

En ese ámbito, desde la mirada de la seguridad y la defensa, cualquier medida que se tome en el sentido de mitigar los efectos que el cambio climático tenga sobre los cultivos agrícolas que puedan afectar al país, debe apuntar a la disminución del nivel de riesgo alimentario para la población, en el sentido de asegurar la producción y abastecimiento, así como la mantención de la capacidad exportadora, de manera de avanzar en su calidad de potencia alimentaria.

CHILE FRENTE A LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS POTENCIALES RIESGOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Conocer el marco regulatorio y las prácticas que desde el Estado se realizan actualmente, y las que se proyectan, para la adaptación de la agricultura chilena al cambio climático y mitigar sus efectos, implica al menos una aproximación a la normativa vigente en torno a esta temática, así como una mirada al quehacer de aquellos organismos institucionales sobre los que recae la responsabilidad de

trazar los lineamientos generales para el desarrollo de la actividad agropecuaria en el país. Una de las fuentes previstas para ello fue el Perfil de País publicado por el *Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe*. También se consideró particularmente relevante sondear el desempeño de la Comisión Asesora del Ministro de Agricultura para la Industria Alimentaria Chilena.

Con fecha 8 de octubre de 2006, se promulgó el Decreto N° 95 mediante el cual se formó la “Comisión Asesora del Ministro de Agricultura para la Industria Alimentaria Chilena”. Según su artículo 3°, ésta sería presidida por el Ministro de Agricultura y la integrarían además una treintena de organismos, tanto fiscales como privados, estos son los siguientes:

1. La Subsecretaría de Agricultura.
2. El Subsecretario General de la Presidencia.
3. La Subsecretaria de Salud Pública.
4. El Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.
5. El Director Nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA).
6. El Director del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).
7. El Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).
8. El Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).
9. El Director del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).
10. El Director Nacional del Servicio Nacional de Aduanas.
11. La Directora de la Dirección de Promoción de Exportaciones (Prochile).
12. El Vicepresidente Ejecutivo del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.
13. El Presidente del Consejo de Innovación para la Competitividad.
14. El Presidente de la Fundación Chile.
15. El Presidente de la Federación de Productores de Frutas de Chile (FEDEFRUTA).
16. El Presidente de la Asociación de Productores Avícolas de Chile (APA) y de la Asociación de Productores de Cerdos de Chile (ASPROCER).
17. El Presidente de la Asociación de Exportadores de Chile (ASOEX).
18. El Presidente de la Asociación de Plantas Faenadoras Frigoríficas de Carnes (FAENACAR).
19. El Presidente de la Asociación de Empresas de Alimentos de Chile (Chilealimentos).
20. El Presidente de la Asociación de Exportadores de Productos Lácteos (EXPORLAC).
21. El Presidente de la Asociación de Productores de Aceite de Oliva (CHILEOLIVA).

22. El Presidente de la Asociación de la Industria del Salmón de Chile (SALMON-CHILE).
23. Un representante de la Asociación de Productores de Vinos Finos de Exportación (CHILEVID) y de la Asociación de Viñas de Chile, nombrado de común acuerdo por ellas.
24. El Presidente de la Sociedad Nacional de Pesca (SONAPESCA).
25. El Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA).
26. El Presidente del Consorcio Agrícola del Sur (CAS).
27. El Presidente del Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile (MU-CECH).
28. El Presidente de la Confederación Nacional La Voz del Campo.
29. El Presidente de la Fundación Cinco al Día.
30. Director Ejecutivo de la Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria, Achipia.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión puede invitar a participar a otros funcionarios de la Administración del Estado, así como a personalidades de reconocida competencia de los ámbitos político, social, científico o académico, funcionarios públicos de alto nivel, expertos o personas, nacionales o extranjeras, de diversos sectores.

El 3 de abril de 2013 es ampliado el presente Decreto, mediante lo cual se le autoriza al Presidente de la Comisión a nombrar un Secretario Ejecutivo, sirviendo específicamente como un elemento coordinador entre el Presidente y los delegados de los organismos de la Administración del Estado.

Como ya se adelantó, lo esencial del quehacer de la Comisión es asesorar al ministro en todo lo relacionado con la identificación, formulación y ejecución de una estrategia nacional y de las políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la consolidación de Chile como potencia alimentaria, debiendo sesionar al menos cuatro veces por año.

Mediante documento N°18.219, la comisión le solicitó al Ministerio de Agricultura las actas de las reuniones del Presidente del Comité con los representantes de los 30 organismos, con el propósito de analizar y conocer las propuestas que se hicieron a la autoridad. En esa instancia se remitieron antecedentes de octubre de 2006 y que dicen relación con reuniones del Consejo "Chile como Potencia Alimentaria" y que proponen interesantes iniciativas que deben ser tomadas como orientaciones para el Ministro de Agricultura, con el propósito que estas directrices puedan ser consideradas a futuro como políticas públicas.

El objetivo esencial de este estudio es lograr que Chile se constituya en una potencia alimentaria, buscando mecanismos que permitan el desarrollo de todo el sector agropecuario, potenciándose como una poderosa industria de alimentos, dada las consideraciones que tienen como respuesta las amenazas que enfrenta este rubro buscando, además, cohesionar mediante una estrategia al

sector público (estatal) y al privado, única forma de lograr posicionarla a nivel internacional. Los plazos que se fijaron para esta condición, señalan que dentro de diez años Chile debía ubicarse dentro de los diez principales exportadores de alimentos del mundo, generando con ello unos 50.000 nuevos empleos.

Para alcanzar lo anterior, se propuso estructurar líneas de acción que las conoceremos seguidamente:

1. Estimular estrategias que busquen desarrollar alianzas y métodos productivos, entre los sectores primarios, la industria procesadora y la distribución. En este sentido se pretende potenciar el desarrollo del sector, pero de manera integral, es decir, que permita alcanzar un mejoramiento en el bienestar de los pequeños y medianos productores, pero deben provenir de esfuerzos conjuntos entre lo estatal y lo privado principalmente. Otro aspecto esencial es que debe desarrollarse como una agricultura limpia y de calidad, logrando que los pequeños y medianos productores alcancen niveles de excelencia internacional. En efecto, se trata de exportar productos con un alto valor (sanitario, inocuidad, origen, orgánico, organoléptico, ambientales, etc.). Para esto el capital humano es fundamental, inicialmente y de manera prioritaria cortoplacista, es entregarle la capacitación y en una mirada más a largo plazo, es coordinarse con institutos de formación técnico y profesional que sean capaces de instruir y preparar especialmente a los jóvenes que se integren a las labores del sector. Finalmente, sobre esto podemos señalar que la infraestructura es esencial para este objetivo. Si bien el país cuenta con amplias carreteras, modernos puertos y aeropuertos, mientras que en el ámbito de la producción primaria y mediana están dotados de servicios eléctricos, agua potable y alcantarillados, de igual manera preocupa la condición de lo rural en el plano del pequeño productor que aún carece de los citados servicios.
2. Generar estrategias de inserción competitiva en los mercados internacionales. Para esto es de importancia aprovechar los diversos tratados de libre comercio que ha firmado Chile y asignándoles responsabilidades concretas a los agregados agrícolas que cumplen esa importante función en algunos países, proporcionando información, y con eso priorizar las demandas del mercado, buscar el intercambio de tecnologías, capacitación y especialización para los trabajadores del sector, etc. Para lograr lo anterior, es indispensable que se desarrolle una estrategia que diga relación con la Imagen País, siendo una herramienta cardinal para mantener los niveles de competitividad con otros países productores de alimentos; en este mismo orden, también es prioritario el fortalecimiento de políticas que dicen relación con la protección y mejoramiento de las medidas fito y zoonosanitarias, dado que en la medida que el país sea capaz

de mantener y mejorar esta condición, le reportará un mejor posicionamiento en el concierto internacional.

Un aspecto que no debe ser dejado de lado es mejorar y fortalecer los mercados internos, especialmente mirado desde una postura más bien ética, es decir, los conciudadanos tienen los mismos derechos de acceder a productos con estándares internacionales, tanto en tamaño, calidad y seguridad y no solo consumir aquello que no cumple los parámetros de importación.

3. La tercera línea de acción dice relación con el tema tecnológico y de investigación tanto del mundo privado como del público. Este elemento juega un rol muy importante en la innovación y el desarrollo, para lograr dichos propósitos se debe motivar especialmente al sector privado, teniendo en cuenta que los principales países productores de alimentos son aquellos que invierten importantes sumas de dinero proveniente del mundo proyectos de investigación, entre otras iniciativas. Tanto es así, que los países desarrollados han construido escuelas, academias, institutos y universidades para el estudio y la investigación en beneficio de este sector productor.
4. Otro punto importante propuesto por el Comité para alcanzar los objetivos es la modernización del sector, tanto en su infraestructura como en las políticas que lo rigen, para ello se ha estimado adecuar algunos roles en cuanto a la regulación, control y certificación de las exportaciones, ya que muchas de ellas datan de la década de los años 60 y han perdido vigencia con la modernidad del sector a nivel internacional. Tampoco queda exento de preocupación el tema de la regulación laboral, debiendo resolver aspectos de precariedad gremial, necesarias para el buen desempeño en un marco de bienestar y de responsabilidad social.
5. Un punto necesario de considerar es aquel que dice relación con la salud de los consumidores, buscando que los productos no tan solo sean seguros en el consumo, sino que sean saludables y eviten la producción de enfermedades, tales como diabetes, cáncer, obesidad, problemas cardiovasculares, entre otras; de modo que con este antecedente los productores deben buscar la diversificación, entregando a los mercados frutas y verduras que aporten fibra y antioxidantes, especialmente para el consumo de la población mayor. Para esta condición, la Comisión propone dos iniciativas esenciales: a) Destacar el valor nutricional de los productos que Chile exporta, b) Mejorar el consumo interno con productos sanos y seguros. Finalmente, se sugiere elaborar una agenda comunicacional que abarque los principales aspectos de lo que se está haciendo en el sector alimentario, recomendando que su difusión sea interna y externa.

Como propuesta de trabajo, se definió que la Comisión trabajase conforme se organizaron inicialmente, es decir, cuatro reuniones de trabajo al año como mínimo, y al mismo tiempo, les entregó facultades a los coordinadores para que elaborasen su propia agenda, asignándoles tareas y responsabilidades a los organismos que se enuncian:

- Grupo de Trabajo N° 1: Impulsar Estrategias de Fomento.
- Grupo de Trabajo N° 2: Profundizar las Estrategias de inserción competitiva en los mercados.
- Grupo de Trabajo N° 3: Desarrollar la Innovación y Desarrollo Tecnológico Agroalimentario.
- Grupo de Trabajo N° 4: Modernizar la Institucionalidad Sectorial.
- Grupo de Trabajo N° 5: Difundir la Estrategia de Chile, como Potencia Alimentaria.

Según se aprecia, en ninguna de estas definiciones generales la Comisión hace referencia al cambio climático y la seguridad alimentaria, asunto para nada ajenos a la definición de directrices para impulsar una estrategia de desarrollo para el sector.

Con la expectativa de sondear referencias explícitas sobre estos asuntos, mediante una solicitud emitida a través de la Ley de Transparencia al Ministerio respectivo, fueron requeridas las actas de sesión de la comisión y sus respectivas comisiones. Lamentablemente, se nos informó de la inexistencia de registros que den cuenta del quehacer de la Comisión. Dado este hecho, de aquí en más el análisis se focaliza en los antecedentes aportados por el Perfil de País elaborado por PNUMA, publicado por el *Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe*, referido puntualmente a la descripción del marco regulatorio y financiamiento dispuesto por Chile para enfrentar el cambio climático.

Según lo señala este reporte, en términos de instrumentos de política y estrategia, el 2006 Chile adoptó una Estrategia Nacional de Cambio Climático, articulada sobre tres ejes temáticos: (i) la adaptación a los impactos del cambio climático; (ii) la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero; y (iii) la creación y fomento de capacidades en cambio climático. Allí se establece que en materia de adaptación los objetivos para el país son: la evaluación de los impactos ambientales y socioeconómicos del cambio climático en Chile, la definición de medidas de adaptación; y la ejecución y seguimiento de las medidas de adaptación. Este punto se entrelaza directamente con lo definido para la primera línea de acción de la *Comisión Asesora del Ministro de Agricultura para la Industria Alimentaria Chilena*.

Dos años más tarde, el Gobierno elaboró un Plan de Acción para el Cambio Climático 2008-2012, el cual aún no ha sido actualizado, cuyo objetivo prioritario fue definir escenarios futuros de vulnerabilidad al cambio climático en sectores

prioritarios con el propósito de evaluar los impactos ambientales, socio-económicos y sanitarios de este fenómeno, permitiendo con esta información definir medidas nacionales y sectoriales de adaptación al cambio climático. Este plan de acción determina, en particular, que los sectores silvo-agropecuario, energía, infraestructura, salud y pesca, deben desarrollar un plan sectorial de adaptación. Más allá de lo propuesto, a la fecha solo han sido desarrollados y publicados los planes de adaptación al cambio climático para el sector silvoagropecuario y para la biodiversidad. Estando aún en desarrollo los planes de adaptación al cambio climático para el sector pesca y acuicultura, para salud, para la infraestructura, para ciudades, para el sector turismo, para el sector energía y para los recursos hídricos.

Con respecto a la aplicación y cumplimiento del Plan de Acción para el Cambio Climático 2008-2012, desde el propio gobierno se ha realizado una evaluación de medio término y, en el presente, se están discutiendo mecanismos para incorporar indicadores que permitan realizar un monitoreo del cumplimiento, tanto para el Plan Nacional, como para los planes sectoriales bajo desarrollo. El Ministerio de Ambiente también coordina el proyecto MAPS-Chile, por el cual se busca analizar las proyecciones y modelos de emisiones para Chile y fomentar medidas de mitigación al cambio climático. Bajo este escenario de apertura al debate, parece posible incluir el tema de la seguridad alimentaria como una arista del los desafíos que plantea el cambio climático.

En materia de suscripción a acuerdos internacionales y acciones relacionadas, junto con ratificar el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, 1994) y su Protocolo de Kioto (2002), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB, 1994) y el Convenio de Naciones Unidas para el Combate a la Desertificación (UNCCD, 1997), el 2010 presentó Medidas Nacionales de Mitigación Apropriadas para cada País (NAMA). De esta manera se asumió el desafío de lograr una desviación del 20% sobre las proyecciones de emisiones al 2020 realizadas en el año 2007. Para cumplir este objetivo, Chile solicitó apoyo financiero y puso el foco de las acciones en los sectores de eficiencia energética, energía renovable y uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y forestación.

En cuanto a financiamiento para enfrentar el cambio climático, como un aspecto relevante cabe señalar que Chile no tiene proyectos aprobados en el Fondo de Adaptación. El resto de los fondos a los cuales ha accedido, se enfocan principalmente a financiar iniciativas de innovación energética. Preocupa en tal sentido la ausencia de proyectos conducentes, por ejemplo, a canalizar recursos que permitan asistir a pequeños productores agropecuarios para adaptarse al cambio climático (como ocurre en Uruguay), o a generar proyectos sobre adaptación y manejo agrícola sustentable (en el caso Argentino), por mencionar algunos.

ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN LA MATERIA

Como la intención de este estudio es proponer algunos puntos relevantes a tener en consideración para afrontar los desafíos presentes y futuros en materia de seguridad alimentaria, sobre la base de los antecedentes expuestos en páginas anteriores, a continuación se puntualizan algunas ideas a tener en consideración para actualizar el debate en torno a la seguridad alimentaria en el país:

1. Salud

El no desarrollo de políticas públicas asociadas a las fuentes de alimentación de nuestro país, encarecerán el gasto y salud de una población que vive más años y que exige del Estado fondos para tratar enfermedades asociadas a una dieta incorrecta con alto contenido de grasas saturadas y carbohidratos.

2. Financiera

Hay un riesgo de flujo de caja, pues se necesita invertir fuertes sumas en semillas, mano de obra, plantas para procesar harinas, y el resultado muchas veces depende de un mercado de alimentos con precios fluctuantes que pueden hacer que el precio de venta del alimento no cubra la inversión produciéndose un problema financiero.

Además, como se recibe el dinero al término de las cosechas o de los procesos productivos, de no contar con apoyo estatal ese plazo puede general la quiebra de una empresa alimentaria.

La conversión de un terreno destinado a determinado alimento versus otro requiere de un plazo no menor que puede implicar falta de liquidez para continuar con la operación.

3. Económica

Dada la alta empleabilidad de mano de obra que genera la industria alimentaria, su reducción puede desencadenar significativas tasas de cesantía en los campos de nuestro país al no poder convertir a esos trabajadores a otra actividad económica.

4. Estructural

La estructura productiva puede pasar de un país como el nuestro fuerte en servicios, a un país con plantas productivas especializadas en alimentos.

5. Investigación D+I

El uso de tecnología es clave para obtener buenos rendimientos en países que de otra manera serán más rentables si se destinan, por ejemplo, en inversiones inmobiliarias. En la medida que exista asociatividad con centros de investigación y con universidades en Chile y el extranjero, de manera perentoria vamos a tener que hacer desarrollo en investigación, apuntando a la creación de especialidades en universidades en la industria alimentaria.

6. Laboral

El desarrollo de estructura productiva dentro de una cadena alimentaria va a generar puestos de trabajo en las distintas regiones de nuestro país, serán polos de desarrollo de mano de obra, estos puestos son mayores si los comparamos con los puestos de trabajo que se logran si es que importáramos dichos alimentos.

7. Educacional

Hoy en día consumir una dieta saludable es en la mayoría de los casos más cara que una dieta de comida rápida a un tercio de su valor, en la medida que tengamos un desarrollo alimentario lograremos educar de mejor manera a los niños de nuestro país evitando riesgos de obesidad, tasas de diabetes infantil, etc.

8. Asociatividad comercial

El no desarrollar una política pública de inocuidad y de desarrollo alimentario nos aleja de poder lograr asociatividad comercial en la cadena de valor de la industria alimentaria, al no poder por ejemplo contar con tecnología alemana para el desarrollo de cadenas de frío de ciertos insumos o productos terminados, el no poder asociarnos con empresas francesas expertas en el trabajo de harinas y sales para los alimentos, el no contar con la tecnología de empresas estadounidenses expertas en empaque de alimentos, etc.

9. Estratégico

El que el país dependa de ciertas importaciones para alimentos nos pone en una clara amenaza de tener desabasteciendo y ello puede acarrear descontento social, saqueos y muchos problemas difíciles de manejar.

10. Índice de riesgo país

Un país con una sólida y consolidada industria alimentaria ante los ojos de la comunidad internacional presenta menos riesgos de que su población

se vea afectada para trabajar y desarrollar sus actividades normales, pudiendo por tanto aportar el PGB del país de manera sólida y permanente, con lo cual ante los ojos de organismos internacionales estamos con un bajo riesgo social y de estructura alimentaria.

A MODO DE CONCLUSIÓN...

La evidencia expuesta apoya la necesidad de delimitar una estrategia nacional que permita definir medidas de adaptación y mitigación hacia un enfoque climático inteligente de "sistemas alimentarios", aspecto fundamental para proyectar una agricultura más resistente a las influencias del cambio climático sobre la seguridad alimentaria.

En este sentido, es esencial generar políticas públicas eficientes y realistas que permitan disminuir las eventuales amenazas que constituyen un peligro para el desarrollo alimentario de la población:

1. Tener plena conciencia sobre el cambio climático y en qué medida este afecta al mundo en general, y a Chile en lo particular, dado que es evidente el aumento de las temperaturas extremas, la escasez de agua y las inundaciones provocadas por océanos en diversos países y que ha significado, por una parte, la pérdida definitiva de espacios que eran aptos para la práctica agrícola y, por otra, la reducción en tamaño de algunos animales y plantas debilitando las fuentes alimentarias esenciales para la nutrición de la población.
2. La práctica agrícola debe modernizarse y actualizarse a fin de proveer una seguridad alimentaria al país, y debe efectuar sus cambios de acuerdo al crecimiento y nuevas condiciones naturales que le imprime el medio ambiente, de manera que debe imperiosamente adaptar un agrosistema con patrones climáticos de acuerdo a las nuevas condiciones naturales y que, además, le permitan ser capaces de enfrentar cambios bruscos y variables en el ambiente donde se producen alimentos.
En este sentido, la inseguridad agro productora, respecto de las variaciones u oscilaciones a las temperaturas, genera efectos nocivos de enormes consecuencias, lo que produce una lógica desmotivación de los productores, ejemplo de esto es el arroz, cada grado de temperatura que aumente reduce en un 10 por ciento la producción de este producto; en consecuencia, se debe insistir que la agricultura debe adaptarse al cambio de manera que todos estos agentes naturales podrían seguir afectándola en el tiempo.
3. Otra amenaza que afecta a la producción alimentaria son los recursos hídricos y el suelo, cuyos efectos son provocados por las propias prácticas agrícolas, especialmente por el uso de plaguicidas, ocasionando efectos nocivos y contaminantes, estimándose que la única manera de minimizar

sus efectos e idealmente erradicarlos es considerar estas prácticas en los respectivos planes nacionales y, de esta manera, se presume que en el tiempo se podrían evitar algunos efectos negativos tanto en lo ambiental, sanitario, socioeconómico, cultural, etc.

4. Elaborar políticas públicas efectivas y que se relacionen con el quehacer de otras similares de los demás ministerios, como por ejemplo con salud ya que se asocia con esta área, entre otras por el tema de la nutrición de una dieta apta y sana evitando los carbohidratos y grasas saturadas que son los agentes provocadores de las actuales enfermedades considerando, además, que la población se ha tornado más longeva, en consecuencia se les debe proveer de una alimentación segura, sana y eficiente.
5. En relación con la carteras del Trabajo, Economía y Obras Públicas, se puede avanzar, en cuanto a la primera, en el otorgamiento de recursos como apoyo del Estado debido esencialmente a las fluctuaciones de precios y, en ese sentido, le otorga una seguridad concreta al productor agrícola. En relación con la mano de obra y la cartera respectiva, la industria alimentaria es de alta empleabilidad, de modo que debe ser atractiva y de esa manera evitar los altos índices de desempleo y preocuparse de la estabilidad social de contratados y ser eficientes en la reconversión social cuando se produzca la motivación de trabajar en los campos y en la industria alimentaria.
6. La visión multidimensional que el Estado debe adoptar, tiene que orientarse a visualizar las posibles soluciones como un todo armónico con visión de país, que fortalezcan los procesos productivos, de distribución, almacenamiento, transporte y estrategias de posicionamiento en el mercado internacional; ello permitirá colocar al Estado como una potencia alimentaria, e incentivará a los grandes, medianos y pequeños productores para mantener los flujos productivos evitando los riesgos de una baja productividad, y tomando medidas que permitan paliar el efecto del cambio climático, tema que hoy por hoy ocupa la agenda internacional. Lo anterior permitiría disminuir los índices de vulnerabilidad del país y los efectos que ello podría ocasionar directa o indirectamente en el ámbito de la seguridad del Estado.
7. Finalmente, la educación y la capacitación son esenciales; por una parte la preparación de los trabajadores en todos los niveles de la cadena alimentaria, estos deben ser entrenados y preparados a fin de lograr innovar en el quehacer de la industria alimentaria y, por otra, se debe educar a la población informándoles sobre la nutrición, señalándoles claramente los peligros actuales y las nuevas patologías producidas a raíz de la alimentación y, con ello, evitar el consumo de dietas que produzcan daños a la salud, especialmente en la población infantil y juvenil, indicándoles los riesgos que produce la obesidad, la diabetes infantil y las enfermedades de índole cardíacas, entre otras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDUNCE, Paulina y NERI, Carolina y SZLAFSZTEIN, Claudio. Hacia la evaluación de prácticas de adaptación ante la variabilidad y el cambio climático. s.l., NUMA / UFPA, 2008.
- BANFI Piazza, Silvio. Evolución del mercado de las lentejas. Santiago, ODEPA, 2014.
- BANFI Piazza, Silvio. Cultivo de porotos en perspectiva. Santiago, ODEPA, 2014.
- BARROS, Vicente. El Cambio Climático Global. ¿Cuántas catástrofes antes de actuar? Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2005. 176p.
- BATES, B. y otros. El cambio climático y el agua. Ginebra, PNUMA y Organización Meteorológica Mundial, 2008, 212p.
- BUZZETTI, Carolina y GARCÍA, Andrea. Trigo: situación y perspectivas. Santiago, ODEPA, 2015.
- CHONCHOL, Jacques. Desafío alimentario: el hambre en el mundo. Santiago, LOM, 1991. 195p.
- CLARO, Edmundo. Integrando la adaptación al cambio climático en las políticas de desarrollo: ¿Cómo estamos en Chile? REDESMA [online], 63(2): 63-72, 2008.
- CONDE, Cecilia y SALDAÑA, Sergio. Cambio climático en América Latina y el Caribe: impactos, vulnerabilidad y adaptación. Ambiente y Desarrollo, Santiago, 23(2): 23-30, 2007.
- Departamento de Política Agraria. Evolución del consumo aparente de los principales alimentos en Chile: 2003-2013. Santiago, ODEPA, 2014.
- GARREAUD, René. Cambio climático: Bases físicas e impactos en Chile. Tierra Adentro, Santiago, (93): 13-19, marzo-abril, 2011.
- HLPE. La seguridad alimentaria y el cambio climático. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, HLPE, 2012. 115p.
- LAURE, Martín. Los efectos diferenciados de la liberalización comercial en Chile sobre zonas rurales en la VI Región de O'Higgins y la IX Región de la Araucanía. Santiago, FAO, 2013. 67p.
- LOBELL, David, SCHLENKER, Wolfram y COSTA-ROBERTS, Justin. Climate trends and global crop production since 1980. Science, s.l., 333(6042): 616-620, July, 2011.

- MIA, Irene. Midiendo el estado de la seguridad alimentaria en Chile en una perspectiva internacional. Los hallazgos del Índice de Seguridad Alimentaria. Santiago, The Economist, Economist Intelligence Unit, 2013. 28p.
- MUÑOZ Villagrán, Marcelo. Maíz: alza en precios nacionales. Santiago, ODEPA, 2014.
- MUÑOZ Villagrán, Marcelo. Arroz: baja la producción mundial. Santiago, ODEPA, 2014.
- MUÑOZ Villagrán, Marcelo. Maíz: se aproxima una temporada complicada. Santiago, ODEPA, 2013.
- MUÑOZ, Francisco. La política del cambio climático. Madrid, Alianza, 2010. 303p.
- NEUESCHWANDER, Aquiles y ZABALETA, Juan. El Cambio Climático en el Sector Silvoagropecuario de Chile. Fundación para la Innovación Agraria, Santiago, 29 noviembre, 2010.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. Consumo aparente de principales alimentos en Chile. Santiago, ODEPA, 2012.
- Oficina de Cambio Climático. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Santiago, Ministerio del Medio Ambiente, 2014, 55 p.
- ORDOÑES, José Antonio y MASERA, Omar. Captura de carbono ante el cambio climático. Madera y Bosques, s.l., 7(1): 3-12, 2001.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Cambio climático y seguridad alimentaria: un documento marco. Roma, FAO, 2007. 24p.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Roma, FAO, 2013.
- ORTIZ, Rodomiro. El cambio climático y la producción agrícola. s.l., BID, 2012. 41p.
- SANTIBAÑEZ, Fernando. El cambio climático y los recursos hídricos en Chile. Santiago, ODEPA, 2016. 60p.
- SCHMIDHUBER, Josef y TUBIELLO, Francesco. Global food security under climate change, Proceedings of the National Academy of Sciences, Boston, 104(50): 19703-19708, december, 2007.
- SHERIDAN, Jennifer y BICKFORD, David. Shrinking body size as an ecological response to climate change. Nature Climate Change, s.l., 1(8): 401–406, october, 2011.

STERN, Nicholas. El informe Stern: la verdad sobre el cambio climático. Barcelona, 2007, 389p.

TAPIA Cruz, Bernabé. Mercado de la papa. Santiago, ODEPA, 2014.

WILKES, Andreas, TENNIGKEIT, Timm y SOLYMOSI, Katalin, Planificación nacional para la mitigación de GEI en la agricultura: Documento de orientación. FAO, Serie de Mitigación de Cambio Climático en la Agricultura, 8, 2013.

WHEELER, Tim y VON BRAUN, Joachim. Climate change impacts on global food security. Science, s.l., 2013, 341(6145): 508-513, august, 2013.

ANEXO 1

Categorías e indicadores del Global Food Security Index (GFSI)

1. *Asequibilidad*

- A. El consumo de alimentos como proporción del gasto de los hogares: Una medida del porcentaje de gasto de los hogares que se gasta en alimentos a nivel nacional.
- B. Proporción de la población bajo la línea de la pobreza mundial: Porcentaje de población que vive por debajo de \$ 2 / día PPP.
- C. El producto interno bruto per cápita (PPP): US \$ en PPA / cápita.
- D. Los aranceles de importación agrícolas: Medido como el promedio de los aranceles de nación más favorecida (NMF) a todas las importaciones agrícolas.
- E. Presencia de los programas de redes de seguridad alimentaria: Una medida de las iniciativas públicas para proteger a los pobres de las crisis relacionadas con los alimentos. Este indicador tiene en cuenta los programas de seguridad alimentaria netas, que incluyen las transferencias en especie de alimentos; las transferencias condicionadas de efectivo (es decir, vales para comida); y la existencia de programas de alimentación escolar por parte del Gobierno, ONG, sector o multilateral.
- F. El acceso a la financiación para los agricultores: Este indicador se califica en una escala de 0-4 en base a la profundidad y el alcance de la financiación de los agricultores. La metodología de puntuación se actualiza para el índice de 2013.

2. *Disponibilidad*

- A. La suficiencia del suministro: Un indicador compuesto que mide la disponibilidad de alimentos a través del suministro de alimentos en kcal / cápita / día y los niveles de ayuda alimentaria.
 - Suministro de comida normal: Una estimación de la cantidad per cápita de alimentos disponibles para el consumo humano.
 - La dependencia de la ayuda alimentaria crónica: Mide si un país es un receptor de ayuda alimentaria crónica. A los efectos de este índice, los receptores de ayudas crónicas se definen como aquellos países que han recibido ayuda alimentaria de emergencia durante un lapso de tiempo de cinco años.
- B. El gasto público en I + D agrícola: Una medida del gasto público en investigación y desarrollo agrícola. El gasto en I + D agrícola es un proxy para la innovación y la tecnología agrícola que aumenta la eficiencia del mercado y el acceso.
- C. Infraestructura agrícola: Indicador compuesto que mide la capacidad de almacenar y transportar productos al mercado.

- Existencia de instalaciones de almacenamiento de cultivos adecuada: Evaluación cualitativa de la presencia de suficientes instalaciones de almacenamiento de las cosechas en función del tamaño del sector agrícola y de la población.
 - La infraestructura vial: Indicador cualitativo para medir la calidad de la infraestructura vial.
 - La infraestructura portuaria: Indicador cualitativo para medir la calidad de la infraestructura portuaria.
- D. La volatilidad de la producción agrícola: La desviación estándar del crecimiento de la producción agrícola durante el último período de veinte años para los cuales hay datos disponibles.
- E. Riesgo la estabilidad política: Una medida de la inestabilidad política en general. La inestabilidad política tiene el potencial de interrumpir el acceso a los alimentos a través de vías tales como bloques de transporte o compromisos de ayuda alimentaria reducidos.
- F. Corrupción: Este indicador mide la capacidad de penetración de la corrupción en un país mediante la evaluación del riesgo de corrupción. La corrupción puede afectar la disponibilidad de alimentos a través de las distorsiones e ineficiencias en el uso de los recursos naturales, así como las ineficiencias de cuello de botella en la distribución de alimentos.
- G. Capacidad de absorción urbana: Una medida de la capacidad de un país para absorber las tensiones impuestas por la urbanización y garantizar aun la seguridad alimentaria.
- H. Pérdida de alimentos: Una medida de post-cosecha y la pérdida de alimentos antes del consumo como una proporción de la oferta total interna (producción, importaciones netas y variación de existencias) de cultivos, ganado y peces materias primas, en toneladas.

3. Calidad y seguridad

- A. Diversificación de la dieta: La parte de los alimentos que no contengan almidón (todos excepto cereales, raíces y tubérculos) en el consumo total de energía alimentaria.
- B. Los niveles de nutrición: indicador compuesto que mide el compromiso del gobierno de aumentar los niveles de nutrición.
- Las directrices nacionales dietéticas: indicador binario para medir si el gobierno ha publicado directrices para una dieta equilibrada y nutritiva.
 - Plan nacional de nutrición o estrategia: indicador binario para medir si el gobierno ha publicado una estrategia nacional para mejorar la nutrición.
 - El seguimiento y la vigilancia de la nutrición: indicador binario medir si el gobierno controla el estado nutricional de la población en general. Ejem-

plos de seguimiento y vigilancia incluyen la recopilación de datos sobre la desnutrición, las deficiencias relacionadas con la nutrición, etc.

- C. La disponibilidad de micronutrientes: indicador compuesto que mide la disponibilidad de hierro y vitamina A en el suministro de alimentos. Los subindicadores incluyen: disponibilidad dietética de Vitamina A, disponibilidad dietética de hierro animal, disponibilidad dietética de hierro vegetal.
- D. Calidad de las proteínas: Este indicador mide los gramos de proteína de calidad consumida usando la metodología de la puntuación de aminoácidos corregidos por digestibilidad de proteínas (PDCAAS). Esta metodología evalúa la presencia de nueve aminoácidos esenciales en la dieta nacional promedio. Las entradas de este cálculo incluyen: el perfil de aminoácidos, el valor de digestibilidad de proteínas y el promedio de gramos consumidos de cada alimento que contribuye con un mínimo de 2% al consumo de proteínas.
- E. Seguridad alimentaria: indicador compuesto que mide el entorno propicio para la inocuidad de los alimentos.
 - Agencia para garantizar la seguridad y la salud de los alimentos: indicador binario que mide la existencia de una agencia reguladora o administrativa para garantizar la salud y seguridad de los alimentos.
 - Porcentaje de población con acceso a agua potable: El acceso al agua potable es la proporción de personas que utilizan fuentes mejoradas de agua potable: conexión domiciliaria; fuente pública; pozo de sondeo; pozo excavado protegido; manantial protegido; agua de lluvia.
 - Presencia del sector de la alimentación formal: Indicador cualitativo para medir la prevalencia de un sector formal de la tienda de comestibles.



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS "COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE"

Libro	N° 1
Título	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.
Autores	Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati
Páginas	375
Año de Edición	2002
Libro	N° 2
Título	La Comunidad de Defensa en Chile.
Autores	Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina
Páginas	101
Año de Edición	2002
Libro	N° 3
Título	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.
Autor	Aquiles Gallardo Puelma
Páginas	385
Año de Edición	2003
Libro	N° 4
Título	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.
Autora	Claudia F. Fuentes Julio
Páginas	93
Año de Edición	2004
Libro	N° 5
Título	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.
Autor	Juan Carlos Verdugo Muñoz
Páginas	101
Año de Edición	2004
Libro	N° 6
Título	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.
Autores	Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez
Páginas	147
Año de Edición	2004
Libro	N° 7
Título	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.
Autora	Astrid Espaliat Larson
Páginas	95
Año de Edición	2004
Libro	N° 8
Título	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.
Autores	Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort
Páginas	439
Año de Edición	2005
Libro	N° 9
Título	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.
Autores	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Páginas	104
Año de Edición	2005

Libro Título	Nº 10 La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX.
Autores Páginas Año de Edición	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 200 2005
Libro Título	Nº 11 Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.
Autor Páginas Año de Edición	Iván Witker Barra 172 2005
Libro Título	Nº 12 Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.
Autor Páginas Año de Edición	Hernán L. Villagrán Naranjo 81 2005
Libro Título	Nº 13 La estrategia total. Una visión crítica.
Autor Páginas Año de Edición	Galo Eidelstein Silber 298 2006
Libro Título	Nº 14 La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.
Autor Páginas Año de Edición	Mariano César Bartolomé Inglese 358 2006
Libro Título	Nº 15 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.
Autora Páginas Año de Edición	Paulina Le Dantec Valenzuela 175 2006
Libro Título	Nº 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.
Autores Páginas Año de Edición	Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt 130 2006
Libro Título	Nº 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.
Autor Páginas Año de Edición	Cristian Leyton Salas 263 2007
Libro Título	Nº 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.
Autores Páginas Año de Edición	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 109 2007

Libro	N° 19
Título	El problema de la guerra y la paz en Kant.
Autor	Carlos Molina Johnson
Páginas	110
Año de Edición	2007
Libro	N° 20
Título	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.
Autor	Cristián Faundes Sánchez
Páginas	370
Año de Edición	2008
Libro	N° 21
Título	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.
Autor	Jorge Riquelme Rivera
Páginas	180
Año de Edición	2009
Libro	N° 22
Título	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.
Autor	Juan A. Fuentes Vera
Páginas	410
Año de Edición	2009
Libro	N° 23
Título	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición)
Autor	Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)
Páginas	366
Año de Edición	2010
Libro	N° 24
Título	La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.
Autor	General de División Cristián Le Dantec Gallardo
Páginas	232
Año de Edición	2010
Libro	N° 25
Título	Crisis Internacionales.
Autor	Rodolfo Ortega Prado
Páginas	280
Año de Edición	2011
Libro	N° 26
Título	La Conducción de la Defensa Nacional: Pasado, presente y futuro.
Autores	Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva
Páginas	184
Año de Edición	2012
Libro	N° 27
Título	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.
Autor	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Páginas	349
Año de Edición	2013

Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 28 Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica. Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España) 363 2013
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 29 La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes. Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana 345 2013
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 30 Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica. Carlos Ojeda Bennett 121 2013
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 31 La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo. CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra 116 2014
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 32 El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector. Gonzalo Álvarez Fuentes 88 2014
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 33 Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional. Ricardo Rodríguez Arriagada 150 2014
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 34 Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa. Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos 284 2015
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 35 La Defensa en perspectiva académica: historia y proyección. Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana 200 2015
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 36 Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile Maricel Sauterel Gajardo 168 2015

Libro	N° 37
Título	Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en la zonas extremas de Chile.
Autor	Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana
Páginas	328
Año de Edición	2015
Libro	N° 38
Título	Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía
Autor	José Héctor Marinello Federici
Páginas	135
Año de Edición	2016
Libro	N° 39
Título	Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo
Autor	Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE
Páginas	333
Año de Edición	2016
Libro	N° 40
Título	Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región
Autor	Aracely Banegas Alfaro
Páginas	118
Año de Edición	2017



**A NUESTROS LECTORES Y
COLABORADORES**

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Presentación de trabajos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser remitidos al Director de la Revista "Política y Estrategia", ya sea mediante correo o vía email indicado más abajo. Se recuerda a los autores que deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).
Los trabajos deben remitirse al Secretario de la Revista Don Iván Rojas o al Director y Editor Profesor Julio E. Soto al correo electrónico rpye@anepe.cl La Revista no cobra tasa alguna por la revisión y publicación de los artículos. Por otra parte, los autores mantienen en todo momento los derechos sobre sus respectivos artículos.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12.
 - Todos los trabajos deben considerar en su parte introductoria lo siguiente: especificar su contextualización, señalar el problema de estudio, la o las preguntas directrices, el o los objetivos, la metodología y principales hallazgos (si es de investigación) o conclusiones preliminares si se trata de otra tipología, así como su enfoque. Debe ser claro, coherente y sucinto.
 - Genéricamente, los escritos deberían considerar resumen, abstract, palabras claves, introducción, desarrollo, conclusiones, referencia bibliográficas y anexos si es del caso.
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una

óptima impresión, los autores deben respetar los derechos de autor (fuentes) de los cuadros y gráficos que se acompañen.

- Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.

4. La Revista considera tres secciones: Artículos, Temas de Actualidad y Recensiones y Crónicas.

Artículos

Esta sección recoge trabajos de investigación de acuerdo a dos categorías fundamentales. Por un lado, la categoría Ensayo, tanto en el campo de la filosofía política, de la ciencia política y de las ciencias sociales; y por otro lado, lo que se entiende habitualmente por Monografía científica, según los cánones universalmente reconocidos.

Temas de actualidad

En esta sección serán incorporados todos los trabajos que se presenten y que aborden directamente temas específicos, siempre dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el ámbito nacional como internacional, los cuales deberán cumplir con las mismas exigencias señaladas en la “presentación de escritos”, como también serán sometidos al mismo procedimiento de selección.

Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.

Crónicas y Recensiones

En esta sección se incorporarán las crónicas y recensiones.

Entendemos por Crónica un trabajo que recoge, en torno a una temática en común, el contenido de diversos libros de publicación reciente. La Reseña bibliográfica, en cambio, corresponde a un escrito breve que da

cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado recientemente y que trate temas referidos a las “Relaciones Internacionales” y “Seguridad y Defensa”, respectivamente.

En él debe darse cuenta del contenido esencial del libro, no solamente exponer el contenido del mismo, sino también efectuar una valoración de la calidad de la obra, de manera de orientar lo mejor posible al lector, el cual no debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra. (en caso de que el título esté en algún otro idioma, deberá incluirse su traducción al español).
- Autor o autores.
- Editorial.
- Año de edición.
- Lugar de edición.
- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de Internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

Citas y referencias bibliográficas

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO-_2011.pdf
2. Adjuntar resumen (abstract) del tema, en español y en inglés, de una extensión máxima de 15 líneas.
3. En atención a que la revista se encuentra en línea, y de acuerdo a las normas ISSN para este efecto cuando se cite o referencie a ella debe colocarse “Polít. estrateg. (En línea)”.
4. Los autores deben incluir palabras clave para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet. Por ejemplo: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo, terrorismo, conflictos asimétricos.
5. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español e inglés.
6. Adjuntar breve currículum, principalmente institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

Selección de los trabajos

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de Consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la Revista aborda, bajo el concepto de “referato ciego”. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la Revista.
2. El contenido de la revista podrá ser consultado en la página web <https://rpye.anepe.cl>
3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico rpye@anepe.cl.

GUIDELINES FOR THE ARTICLES APPLICATION

Manuscript Submission

1. Articles submitted to be published in the Journal must meet the following requisites: Be original, exclusives, unpublished, addressed to the Director of the “Política y Estrategia” Journal, either by mail or e-mail to the address indicated below. Each manuscript must be accompanied by a statement that it has not been published elsewhere and that it has not been submitted simultaneously for publication elsewhere or to be published in websites, electronic books or others.

The works should be mailed to the Secretary of the Journal Mr. Iván Rojas or to the Director and Editor Professor Julio E. Soto to the e-mail rpye@anepe.cl

The journal does not charge for the publishing of the manuscripts, and the authors keep the copyright of their works.

2. The concepts, approaches and ideas exposed by the authors published in the journal, are of their own responsibility and they do not represent necessarily the thought of the Academy.
3. In order to achieve a higher efficiency and accuracy in the publishing of the manuscripts received, is highly recommended to the authors to observe the following guidelines:
 - Original in letter size page, with an extension no longer that 30 pages, single space, written in Word format, Arial font 12.
 - All manuscripts must contain in the introduction the following items: Context specification, point out the problem to be studied, the directing questions, objectives, methodology and main findings, as well as preliminary conclusions if is from another typology as well as the approach. Must be clear, coherent and succinct.
 - Generically, the articles must contain an abstract, (in both Spanish and English), key words, introduction, main text, conclusions, bibliographic references and attachments if needed.
 - Photographs, graphics and or images within the text, will be only published if their purpose is to support or clarify the writing for a better understanding for the readers. It is highly recommended not to use graphs downloaded from Internet due to its poor resolution that will not allow a neat and clear final printing, stating the name of the original authors (copyrights) or sources of the graphs or pictures presented.

- All maps must be publishable, or with no restriction of copyright, neither conditions or special clearance by the Direction of Limits and Borders of Chile, of the Chilean Foreign Affairs Ministry.
 - If the inclusion of the elements above mentioned, is needed, for a better understanding of the writing, these material must be handed physically in order to get a good printing resolution, indicating the source, and or the author, and copyright, attached to the manuscript indicating the page in which should be inserted.
4. The journal considers three sections: Articles, Present Issues and Trends, critiques and chronicles.

Articles

This section covers research papers in two main categories: Essays in the field of political philosophy, political science and social sciences, and scientific monographs.

Present issues and trends

This section compiles all articles that directly tackle specific issues within the security and defense environment, domestic as well as internationally. This articles must follow the same guidelines as the ones describe in the “work application” paragraph, and they will follow the same selection process.

Generally speaking, the conclusions of the articles should consider lessons that can be applied to the Chilean or regional case if it is applicable.

Critiques and chronicles

This section contains critiques, chronicles. A Chronicle is a work that collects around a common topic, the subject – matter of different books recently published- The critique, is a summary of a book also recently published, connected with the security and defense, as well as International relations issues. The critique must tackle the core of the book in a summary as well as asses the quality of it, in order to guide the readers in the best way. It can not be longer than three pages, and must also consider: Name of the book, author or authors, Editorial, year and place of edition, number of pages, and an high resolution image of the cover.
Bibliographic references and footnotes

1. For footnotes and bibliographic references, the ISO systems must be used, for reference can be used the manual published in the web site http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS-ISO-_2011-corregidas-para-subir-a-web.pdf
2. The article must have a summary or abstract in Spanish and English no longer than 15 lines. Immediately after that, the authors must include key words (five) to facilitate the search of the articles in the Internet. For example: “The mission of the Armed Forces in the combat against jihadist terrorism”. Key words: jihadist, terrorism, asymmetric conflicts”.
3. The key word as well as the title of the article must come in both Spanish and English.
4. Due to the fact that the journal is “on line”, and according to ISSN norms, when is used in other publications or refer to her, the sentence “Polít. estrateg.(En línea)”.
5. A short resume of the author or authors, must be included, indicating, work place, country, e-mail address, academic degrees, phone number in order to ease the contact between the Editor and the authors. Although e-mail will be used mainly.

Manuscripts selection

1. All research articles in this journal will be undergone rigorous peer review, based on initial editor screening and refereeing by three anonymous referees, of well known academic experience in the area of the journal, both national and international, using double blind refereeing) with scientific standards.
The reports are sent to the Editorial Board that decides whether to publish or not the manuscripts. The manuscripts that are not approved are mailed back to the authors.
Also the Editorial Board can make minor observations to the authors in order that the manuscripts fulfill the editorial policy of the journal.
2. The journal can be read in its website: <https://rpye.anepe.cl>
3. For further detail information please mail to rpye@anepe.cl

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2598 10 00

Fax: (56-2) 2598 10 43

Página web: www.politicayestrategia.cl - www.anepe.cl

Correos Electrónicos: rpye@anepe.cl

